

Zur Frage der Justitiabilität des Artikels 109 Absatz II Grundgesetz

**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München**

**vorgelegt von
Christoph Fahr-Becker**

1975

1974

Zur Frage der Justitiabilität des Artikels 109 Absatz II Grundgesetz

**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München**

**vorgelegt von
Christoph Fahr-Becker**

1974

Referent : Prof. Dr. Lerche

Korreferent : Prof. Dr. Badura

Tag der mündlichen Prüfung: 26. Februar 1975

MEINEN ELTERN
IN
DANKBARKEIT GEWIDMET





Digitized by the Internet Archive
in 2026



INHALTSVERZEICHNIS

Seite

EINLEITUNG

1.	Ende des Dualismus von Staat und Wirtschaft	1
2.	Die öffentlichen Haushalte und die Wirtschaft	2
2.1	Globalsteuerndes, antizyklisches Verhalten der öffentlichen Haushalte	2
2.2	Antinomie zwischen selbständiger Haushaltswirtschaft und gesamtwirtschaftlicher Notwendigkeit	3
3.	Geforderte Ausrichtung der öffentlichen Haushalte gemäß Art. 109 Abs. II GG	4
4.	Tatsächliche Ausrichtung der öffentlichen Haushalte 1973	5
5.	Art. 109 Abs. II GG - Toter Buchstabe aufgrund fehlender Justitiabilität?	7

1. TEIL - Prüfung der formalen und materiellen Justitiabilität des Art. 109 Abs. II GG

1.	Grundsätzliches zur Justitiabilität	8
1.1	Formale Justitiabilität	8
1.1.1	Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bei "politischen Streitigkeiten"	9
1.1.1.1	Definition der Politik	9
1.1.1.2	Politik - Recht - Verfassungsgerichtsbarkeit	10
1.1.1.3	Das Verhältnis von Politik und Recht nach dem Grundgesetz	12
1.1.1.4	Die politische Natur verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung	14
1.2	Materielle Justitiabilität	17
1.2.1	Justitiable Norm als Voraussetzung verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung	17

	<u>Seite</u>
2. Inhaltliche Erfassung des Art. 109 Abs. II GG	19
2.1 Art. 109 Abs. II GG - Deklamation oder Verpflichtung	19
2.2 Pflicht zu positivem Tun im Bereich "Haushaltswirtschaft"?	20
2.3 Rang der Verpflichtung im Verhältnis zur konkreten Sachaufgabe	21
2.4 Das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" und seine "Erfordernisse"	24
2.4.1 Das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht"	24
2.4.1.1 Keine Definition in der Verfassung	24
2.4.1.2 Festlegung der bei der Auslegung zu beachtenden Schranken	25
a) Eigenständiger, verfassungsrechtlicher Inhalt	25
aa) Verwendung des "gesw. Gl." in der Verfassung	25
bb) Zweck der in Art. 109 Abs. II GG getroffenen Regelung	27
cc) Methodische Erwägungen	28
b) Einheitlicher Inhalt des "gesw. Gl." in der Verfassung	29
c) Volkswirtschaftstheoretischneutraler Begriff im Grundgesetz	29
2.4.2 Auslegung	30
2.4.2.1 Grammatische Auslegung	30
a) "Gesamtwirtschaftlich"	30
b) "Gleichgewicht"	31
2.4.2.2 Inhaltsbestimmung anhand der in der Verfassung gewährten Mittel	31
a) Art. 104 a Abs. IV S. 1 Grundgesetz	31
b) Art. 109 IV S. 1 Grundgesetz	32

	<u>Seite</u>	
2.4.2.3	Notwendigkeit der Qualitätsbestimmung des geforderten Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage	33
2.4.2.4	Qualitätsbestimmung des gew. Gl. aus dem Gesamtzusammen- hang der Verfassung und sonstigem Recht	34
2.4.2.5	Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik	39
a)	Stabilität des Preisniveaus	39
b)	Hoher Beschäftigungsstand	41
c)	Wachstum	42
d)	Gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung	44
e)	Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	46
2.4.2.6	Die EWG-rechtlich vorgegebenen Ziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik	47
2.4.2.7	Unterverfassungsgesetzliches Recht	49
2.4.2.8	Zusammenfassung	51
2.4.2.9	Konkretisierung der Qualitätskomponenten des gew. Gl.	52
a)	Hoher Beschäftigungsstand	52
b)	Stabilität des Preisniveaus	53
c)	Wachstum	55
aa)	"Angemessenes" Wachstum	57
bb)	"Stetiges" Wachstum	58
d)	"Gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung"	58
e)	Zusammenfassung	59
2.4.3	Ablehnung der Meinung von Vogel/Wiebel	59
2.4.3.1	Diskrepanz zwischen Auslegung und verfassungsrechtlich gewährten Mitteln	60
2.4.3.2	Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlichem Inhalt des gew. Gl. und seiner Transposition im StWG	61
2.4.3.3	Allgemeine verfassungsrechtliche Pflicht zum Interessenausgleich	65
2.4.4	Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht - eine Staatszielbestimmung	66

2.4.5	Das gew. Gl. ein notwendigerweise nicht operationales Ziel	68
2.4.6	Ablehnung einer Einordnung als unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum	74
2.4.7	Gleichrangigkeit der Qualitätskomponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	76
2.4.8	Injustitiabilität auf Grund prinzipieller Unvereinbarkeit der Elemente des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts?	81
2.5	Umfang des erfaßten Tätigkeitsbereiches "Haushaltswirtschaft"	84
2.5.1	Begriff der "Haushaltswirtschaft"	84
2.5.1.1	Identität des Begriffes in Art. 109 Abs. I bis III Grundgesetz	84
2.5.2	Meinungsstreit um die Auslegung	86
2.5.2.1	Weite Auslegung und ihre Schwächen	86
2.5.2.2	Enge Auslegung und ihre Schwächen	87
2.5.2.3	Vermittelnde Auslegung	89
a)	Stellung und Funktion des Art. 109 Abs. I im Verfassungsgefüge	89
b)	"Staatsfinanzwirtschaft" als Begrenzung der "Haushaltswirtschaft"	90
c)	Einnahmeseite der "Haushaltswirtschaft"	91
d)	Ausgabenseite der Haushaltswirtschaft	92
2.6	Die Adressaten der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II Grundgesetz	93
2.6.1	"Bund und Länder"	93
2.6.2	Gemeinden und Gemeindeverbände	93
2.6.2.1	Enge Auslegung von "Bund und Länder"	94
2.6.2.2	Weite Auslegung - Verpflichtung aller Gebietskörperschaften	94
2.6.3	Geltung für sonstige Rechtssubjekte	97
2.7	Ergebnis I. Teil - Zusammenfassung	98
2.8	Justitiabilität des "gew. Gl."	99
2.8.1	"Economical-Question-Doktrin" des Bundesverfassungsgerichts?	99
2.8.2	Zu den Grenzen verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung	101

2. TEIL - Erarbeitung von Umfang und Grenzen der Justitiabilität
anhand eines konkreten Falles

1.	Ausführungen zu der gewählten Vorgehensweise	105
2.	Präzisierung des zugrundegelegten Falles	106
3.	Bestimmung der Erfordernisse des gew. Gl.	107
3.1	Notwendigkeit der Wirtschaftsdiagnose und -prognose	107
3.2	Wirtschaftsdiagnose und -prognose	108
3.2.1	Feststellung der relevanten Tatsachen	108
3.2.2	Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage	109
3.2.2.1	Heranziehung der Regelung des § 70 Abs. IV GWB	110
3.2.3	Prognose der Wirtschaftsentwicklung	113
3.3	Tendenziell notwendiges haushaltswirtschaftliches Verhalten	115
4.	Feststellung einer Nichtbeachtung der "Erfordernisse" des gew. Gl.	117
4.1	Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts	117
4.2	Die Maßstabsfunktion des konjunkturneutralen Haushalts	118
4.3	Notwendigerweise einheitliche Betrachtung aller öffentlichen Haushalte	119
4.4	Prüfung einzelner Maßnahmen oder einer Gesamtheit?	120
4.5	Gesamtwirtschaftliche Würdigung und Verhalten des Landes B	123

SCHLUSS 126

Literaturverzeichnis 127

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BFH	Bundesfinanzhof
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DJT	Deutscher Juristen Tag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGKS	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GV	Gemeindeverbände
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart u. a. 1964
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
i.S.	im Sinne von
KNH	Konjunktuneutraler Haushalt
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
O.E.C.D.	Organisation for European Cooperation and Development
RA	Rechtsausschuß
RN	Randnummer
Rs	Rechtssache
s.	siehe
st.	ständig
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SV-Rat	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SVRG	Gesetz über die Errichtung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
u.a.	unter anderem
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

EINLEITUNG

1. Ende des Dualismus von Staat und Wirtschaft

Eines der grundlegenden Prinzipien unseres Staatswesens ist das Sozialstaatsprinzip. Das Bekenntnis zu ihm bedeutet die Abkehr vom Staatsverständnis des Konstitutionalismus hin zum "planenden, lenkenden, leistenden, verteilenden, individuelles wie soziales Leben erst ermöglichenden Staat", ⁽¹⁾ "dem die umfassende Verantwortung für den Zustand und die Entwicklung der Gesellschaft und für die soziale Lage der Gesellschaftsglieder" aufgetragen ist. ⁽²⁾ Da spätestens seit der Weltwirtschaftskrise feststeht, daß dem Marktmechanismus eine zum Besten aller arbeitende Selbststeuerung im Sinne der "invisible hand" Adam Smith' nicht eigen ist, schließt das Sozialstaatsprinzip auch die Verpflichtung zu einer Wirtschafts- und Finanzpolitik mit ein. ⁽³⁾

- (1) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage Freiburg 1972, S. 86; M. E. Kamp, C. Langheinrich u. F. H. Stamm, Das optimale Finanzsystem, Bonn 1969, S. 13.
- (2) P. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt a.M. 1971, S. 31.
- (3) E. Benda, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 849 ff. (852);
P. Badura, Verwaltung im sozialen Rechtsstaat (Auftrag und Grenzen), DÖV 1968, S. 446 ff. (447);
J. Hanreich, Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. München 1969, S. 25 m.w. Nachw.;
W. F. Lindacher, Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung, Diss. Würzburg 1963, S. 21;
Vogel/Wiebel, RN 124 zu Art. 109 GG, in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Hamburg 1971;
H. P. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1973, S. 250 ff.

Unser sozial verpflichteter Staat mit seinen mannigfaltigen Aufgaben wie auch seine Bürger sind von einer florierenden Wirtschaft abhängig.⁽¹⁾ Die optimale Auslastung der nationalen Ressourcen bei stetigem Wachstum hilft die wirtschaftliche Existenz und den nötigen Freiheitsraum des einzelnen sicherzustellen. Dem Staat seinerseits wird es ermöglicht, seinen sich ständig erweiternden Aufgabenkatalog finanziell besser zu bewältigen. Staat und Privatwirtschaft stehen nicht mehr in einem dualistischen Verhältnis zueinander, sondern müssen makroökonomisch als zwei in höchstem Maße interdependente Konten angesehen werden.⁽²⁾

2. Die öffentlichen Haushalte und die Wirtschaft

2.1 Globalsteuerndes, antizyklisches Verhalten der öffentlichen Haushalte

Der ständig zunehmende Anteil der öffentlichen Ausgaben am Brutto-sozialprodukt und die besonders auf John Maynard Keynes zurückgehenden theoretischen Erkenntnisse über die Grundlagen und die Beseitigung der Unterbeschäftigung⁽³⁾ sowie die Voraussetzungen des wirtschaftlichen Wachstums ermöglichen es den Trägern der Haushaltswirtschaft, über ihre Haushalte das konjunkturelle Auf und Ab der Wirtschaft zu vermindern. Die Finanzpolitik ist heute das entscheidende Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik, und man kommt nicht umhin anzuerkennen, daß den öffentlichen Haushalten "eine Schlüsselfunktion par excellence für die gesamte Verfassungsordnung"⁽⁴⁾ zukommt.

-
- (1) Vgl. A. Hüttl, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, DVBl. 1968, S. 673 ff. (674 H.P. Bull, a.a.O.
 - (2) E. Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970, S. 24 ff.
 - (3) Zur Bedeutung von Keynes vgl. E. Preiser, Nationalökonomie heute, München 1965, S. 101 ff.;
M. Stewart, Keynes and After, London 1967.
 - (4) K.H. Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969) S. 1 ff. (45) LS. 5.

Im Gegensatz zu der früher sehr häufig praktizierten Parallelpolitik der öffentlichen Haushalte, die darin bestand, bei vollen Kassen viel auszugeben und bei leeren Kassen entsprechend weniger, so daß die konjunkturellen Ausschläge der Wirtschaft noch jeweils verstärkt wurden, fordert man heute ein antizyklisches Verhalten der öffentlichen Hände. Die klassische Deckungsfunktion der Haushalte hat eine Zweckerweiterung durch die sogenannte gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion erfahren. Die Haushaltswirtschaft muß Rücksicht auf den gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad nehmen und darauf achten, daß die mögliche private und öffentliche Nachfrage nicht das gesamtwirtschaftliche Angebotspotential übersteigt, bzw. die vorhandenen Kapazitäten nur ungenügend auslastet. Als "fiscal policy"⁽¹⁾ bezeichnet, läßt die geforderte Beeinflussung den Marktmechanismus unberührt und versucht lediglich, die gesamtwirtschaftlichen Daten im Hinblick auf das angestrebte gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu ändern. Der Markt vollzieht dann seinerseits selbständig den Anpassungsprozeß an die neuen Daten.

2.2 Antinomie zwischen selbständiger Haushaltswirtschaft und gesamtwirtschaftlicher Notwendigkeit

Es gilt zu beachten, daß der Bund, die Länder oder die Gemeinden (GV) jeweils allein handelnd nur einen sehr beschränkten Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung nehmen können. Es kommt deshalb darauf an, möglichst die gesamte Finanzmasse der öffentlichen Hand kompensatorisch (antizyklisch) einzusetzen, um die optimale Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials sicherzustellen. Hier wird sofort der Konflikt sichtbar zwischen dem gesamtwirtschaftlich wünschenswerten, einheitlichen, haushaltswirtschaftlichen Verhalten der Haushaltsträger einerseits und ihrer verfassungsrechtlich verbürgten Autonomie andererseits.⁽²⁾

(1) Näheres bei Stern-Münch-Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Auflage Stuttgart u.a. 1972, S. 35 ff.

(2) Vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 u. II, 30, 70, 83, 104 a Abs. 1 und 109 Abs. 1 GG,

3. Geforderte Ausrichtung der öffentlichen Haushalte gemäß Art. 109 Abs. II GG

Im Rahmen der Finanzreform, mit deren Hilfe die öffentliche Finanzwirtschaft rationalisiert und den Anforderungen des modernen Industrie- und Sozialstaates angepaßt werden sollte, ⁽¹⁾ hat man daher die in Art. 109 Abs. I GG garantierte selbständige Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ⁽²⁾ durch den Erlaß des Art. 109 Abs. II GG eingeschränkt. ⁽³⁾ Hierdurch hat der Verfassungsgesetzgeber den weiterhin selbständig operierenden Gliedern unseres föderalen Gemeinwesens einen gemeinsamen Bezugspunkt oktroyiert, denn Art. 109 Abs. II GG verlangt :

Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Der seiner Funktion nach hochpolitische Haushalt, der "ein ziffernmäßig exakter Ausdruck des politischen Handlungsprogrammes der Regierung(en) sein soll", ⁽⁴⁾ hat damit eine bisher nicht gekannte Verrechtlichung erfahren. Der Verfassungsgesetzgeber hat das Wagnis unternommen, einen der Volkswirtschaftslehre entlehnten Begriff in die Verfassung zu übernehmen und ihm die Haushaltswirtschaft unterzuordnen. Welche Bedeutung diese Vorschrift in der haushaltswirtschaftlichen Praxis hat, zeigt ein Blick auf das Verhalten von Bund, Ländern und Gemeinden in der jüngsten Vergangenheit.

-
- (1) Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (zit. Troeger-Gutachten), Stuttgart u.a. 1966, RN 20.
 - (2) Daß hierunter auch die Gemeinden (GV) fallen, wird unten S.93f. nachgewiesen.
 - (3) Das im Rahmen der Haushaltsreform hervorgebrachte Änderungspaket umfaßt :
 - 1. die Erweiterung des Art. 109 durch die Absätze II, III u. IV durch das 15. ÄndG v. 8.6.1967 (BGBl I, S. 581),
 - 2. den Erlaß des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967 (BGBl I, S. 582),
 - 3. die Neufassung des Art. 109 Abs. III GG durch das 20. ÄndG v. 12.5.1969 (BGBl I, S. 357),
 - 4. das auf Art. 109 Abs. III GG beruhende Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) v. 19.8.1969 (BGBl I, S. 1273).
 - (4) B. Rürup, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971, S. 16.

4. Tatsächliche Ausrichtung der öffentlichen Haushalte 1973

Entsprechend der für das Jahr 1973 zu erwartenden konjunkturellen Entwicklung mußte es die Aufgabe der Finanzpolitik sein, "keine expansiven Wirkungen" von den Haushalten der Gebietskörperschaften ausgehen zu lassen.⁽¹⁾ Bereits im Herbst 1972 hatte der Finanzplanungsrat einen Ausgabenplafond empfohlen, dem die Gebietskörperschaften als allgemeiner Richtschnur zugestimmt hatten.⁽²⁾ Hiernach sollten die Gesamtausgaben für das Jahr 1973 nicht um mehr als 10,5 % zunehmen, eine Steigerungsrate, die sich innerhalb der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft für Bund und Länder festgelegten Ausgabenleitlinie hielt.⁽³⁾

Schon zu Jahresanfang 1973 war klar, daß die Haushaltspläne die vorgeschlagene Beschränkung nicht respektierten. Aufgrund der konjunkturell und inflatorisch bedingten Steuermehreinnahmen waren gegen Jahresende 1972 insbesondere bei den Ländern hohe Kassenreserven entstanden. Sie nutzten diese günstige finanzielle Situation, um die ohnehin schon expansiven Haushaltspläne noch weiter aufzustocken. Auch der Bund machte hier keine Ausnahme; zwar hielt er an dem im Herbst 1972 beschlossenen Haushaltsvolumen fest, schaffte sich jedoch durch geschickte Transaktionen einen zusätzlichen Ausgabenspielraum von 3,7 Milliarden DM. Er stellte hierzu 1,2 Mrd. DM überplanmäßiger Zuschüsse an die Bundesbahn noch in den Haushalt 1972 ein, um so den Etat 1973 zu entlasten und stundete sich zum anderen 2,5 Mrd. DM, die er an die Sozialversicherung zahlen mußte.⁽⁴⁾

-
- (1) So lauteten die Empfehlungen des Finanzplanungsrates (eingerichtet gem. § 51 HGrG vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1273 ff.) und des Konjunkturrates (§ 18 StWG). Zitiert nach dem Jahresgutachten 1973 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SV-Rat), BT-Drs.7/1273, Tabelle 19, S. 78. Beide Gremien setzen sich zusammen aus : den Bundesministern für Finanzen und für Wirtschaft, dem Vertreter eines jeden Landes (dies ist im Finanzplanungsrat der Finanzminister) und vier Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden (vgl. §§ 51 Abs. I HGrG, 18 Abs. I StWG).
- (2) Vgl. das Jahresgutachten 1973 des SV-Rates, RN 190 ff., auf dem die nachstehenden Ausführungen basieren.
- (3) Danach sollten die Ausgaben von Bund und Ländern um 9 - 10,5 % zunehmen, vgl. SV-Rat 1973, Tabelle 19, S. 78.
- (4) Vgl. SV-Rat 1973, RN 192.

Eine Haushaltswirtschaft, die der zu erwartenden Auslastung des Produktionspotentials im Jahre 1973 Rechnung tragen wollte, hätte nach der Ende 1972 zu erwartenden Entwicklung zumindest konjunkturneutral sein müssen. Dies hätte bedeutet, daß die öffentlichen Haushalte nicht mehr an Produktionspotential hätten in Anspruch nehmen dürfen als sie über ihre Einnahmengestaltung an privaten Ansprüchen zurückzudrängen bereit waren. ⁽¹⁾ Eine Änderung der Steuersätze war nicht geplant, so daß es darauf ankam, eine zu weitgehende Ausgabenerhöhung zu verhindern. Bereits im Frühjahr 1973 war aber klar, daß die öffentlichen Haushalte nicht 10,5 %, sondern 12,5 % mehr als im Vorjahr ausgeben wollten. ⁽²⁾ Dies geschah, obschon sich die konjunkturelle Lage inzwischen so gewandelt hatte, daß nur ein kontraktives und nicht ein bloß konjunkturneutrales Verhalten der Gebietskörperschaften den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (gesw. Gl.) Rechnung getragen hätte. ⁽³⁾ In dieser Situation versuchte der Finanzplanungsrat die Ausweitung der Ausgaben durch Empfehlung einer eingeschränkten Schuldenaufnahme zu verringern. Die Bundesregierung setzte dann auch in ihrer "Schuldendeckel"-Verordnung ⁽⁴⁾ einen 5,5 Mrd. DM unter der veranschlagten Summe liegenden Betrag fest. ⁽⁵⁾ Eine Ausgabenkürzung hatte dies jedoch nicht zur Folge, da die Gebietskörperschaften inzwischen mit nicht eingeplanten konjunktur- und inflationsbedingten Steuermehreinnahmen rechnen konnten. Manche Länder gingen sogar so weit, auch nach Beschluß der "Schuldendeckel"-Verordnung ihre Haushaltsansätze noch durch Nachträge zu erhöhen. ⁽⁶⁾

(1) Ders., RN 193.

(2) SV-Rat 1973, Ziff. 192.

(3) Daselbst.

(4) Das Recht zum Erlaß der die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften einschränkenden Verordnungen ergibt sich aus Art. 109 Abs. IV GG i.V. § 19 StWG.

(5) D.h. 13,5 anstelle der veranschlagten 19 Mrd. DM, SV-Rat 1973, RN 193.

(6) SV-Rat 1973, RN 193, wo diese Länder allerdings nicht genannt sind.
Zum Urteil des SV-Rates über die Finanzpolitik im Jahre 1973 insgesamt vgl. RN 289 ff.

5. Art. 109 Abs. II GG - Toter Buchstabe aufgrund fehlender Justitiabilität?

Das beschriebene Verhalten zeigt, in welchem Maße die öffentlichen Haushalte auf die jeweils herrschende und zu erwartende gesamtwirtschaftliche Auslastung Rücksicht nehmen. Man muß sich deshalb fragen, ob es vielleicht an Art. 109 Abs. II GG selbst liegt, daß man ihm nicht Rechnung trägt.

Dies wäre zu bejahen, wenn sich herausstellte, daß die Einhaltung der Vorschrift keiner gerichtlichen Nachprüfung zugänglich ist, und so die in der Haushaltswirtschaft Tätigen die Feststellung ihres Fehlverhaltens durch objektiven Richterspruch nicht zu befürchten hätten.

Eine andere Erklärung könnte darin bestehen zu sagen, Art. 109 Abs. II ist hinreichend bestimmt und gerichtlich überprüfbar, aber legitimiert, die Nachprüfung in Gang zu setzen, sind nur die Organe von Bund und Ländern,⁽¹⁾ die hieran jedoch kein Interesse haben, solange sie sich in ihrem prozyklischen Verhalten einig wissen. Art. 109 Abs. II GG wäre dann nicht mangels Justitiabilität ineffektiv, sondern weil sich kein Kläger findet.

Die vorliegende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, zu klären, ob und inwieweit Art. 109 Abs. II GG justitiabel ist.

(1) Vgl. hierzu sogleich unten S. 8.

1. TEIL

Prüfung der formalen und materiellen Justitiabilität des Art. 109 Abs. II GG

1. Grundsätzliches zur Justitiabilität

Eine Injustitiabilität ist immer dann zu bejahen, wenn ein rechtsfreier Raum⁽¹⁾ oder kein brauchbarer materiell-rechtlicher Maßstab gegeben ist. Selbst bei Vorliegen einer praktikablen materiell-rechtlichen Vorschrift scheidet eine Justitiabilität dann aus, wenn es an der richterlichen Zuständigkeit fehlt oder kein legitimes Rechtssubjekt vorhanden ist, um ein Verfahren in Gang zu setzen.⁽²⁾

1.1 Formale Justitiabilität

Das Bestehen einer richterlichen Zuständigkeit und die subjektive Legitimation, eine gerichtliche Prüfung einzuleiten, sind formale Voraussetzungen. Die auf ihrem mangelnden Vorliegen beruhende Unüberprüfbarkeit bezeichnet man daher als "formale"⁽³⁾ Injustitiabilität.

Eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts kommt nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 (sog. abstrakte Normenkontrolle)⁽⁴⁾ oder Ziff. 3 GG (sog. Bund-Länder-Streitigkeiten) in Frage. Legitimiert, das Verfahren in Gang zu bringen, sind jeweils die Bundes- und Landesregierung(en) (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG bzw. Ziff. 3 i. V. § 68 BVGG) und zusätzlich im Fall der abstrakten Normenkontrolle ein Drittel der Mitglieder des Bundestages (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG).

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ist eine ausschließliche, denn allein dieses Gericht wäre zur Entscheidung als Hauptfrage der sich möglicherweise aus Art. 109 Abs. II GG ergebenden Streitigkeiten berufen. Demgemäß ist "Justitiabilität" hier gleichzusetzen mit der Frage nach der Unterworfenheit unter die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

(1) Vgl. hierzu K. Engisch, Der rechtsfreie Raum, ZgesStW Bd. 108 (1952), S. 385 ff.

(2) G. Kassimatis, Der Bereich der Regierung, in: Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 66 (1967), S. 160.

(3) G. Kassimatis, a.a.O., S. 161.

(4) Das BVerfGer. hat anerkannt, daß es sich bei der gesetzlichen Festlegung des Haushaltsplanes um "Recht" i. S. des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG handelt, BVerfGE 20, 56 (1957); H. H. Rupp, Verfassungsgerichtliche Überprüfung vom Haushaltsgesetz im Wege der "abstrakten Normenkontrolle", NJW 1966, S. 1097 ff.

1.1.1 Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts
bei "politischen Streitigkeiten"

1.1.1.1 Definition der Politik

Eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts könnte bei Vorliegen einer "politischen" Streitigkeit ausgeschlossen sein, da es sich für nicht befugt hält, "Politik zu treiben". (1)

Für die Begriffe "Politik" und "politisch" finden sich die unterschiedlichsten Definitionen, je nach dem Zusammenhang, in dem die Worte angewendet werden sollen. In dem hier zur Debatte stehenden Fragenkreis der staatlichen Gewalten, des Rechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit definiert man "Politik" wie folgt : (2)

"die Gestaltung und Formung der Gemeinschaft durch jenes Mittel, das der Gemeinschaft eigen ist : die Macht"; (3) "die Gestaltung einer sozialen Ordnung", (4) die "Kunst, die Führung menschlicher Gruppen zu ordnen und zu vollziehen", (5) "Setzung und Durchsetzung bestimmter Ideen und Ziele, die die soziale Gesamtheit gestalten", (6) oder "Verhalten zur Durchsetzung von Interessen im Bereich des Staatsganzen". (7)

-
- (1) So im Urteil v. 31.7.1973 zum Grundvertrag zwischen der BRD und der DDR, DÖV 1973, S. 606 ff. (608).
- (2) Vgl. auch die Zusammenstellung bei G. Kassimatis, a.a.O., S. 47 ff.
- (3) M. Freund, HdSW Bd. 8, Tübingen 1964, Stichwort "Politik".
- (4) G. Roellecke, Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, Heidelberg 1971, S. 76 m.w. Nachw.
- (5) A. Bergstrasser, Staatslexikon Recht Wirtschaft Gesellschaft, Bd. 6, Freiburg 1966, S. 355.
- (6) U. Scheuner, Bereich der Regierung, in: Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, 1952, S. 252 ff. (272).
- (7) P. Wittig, Politische Rücksichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 1.

Auch das Bundesverfassungsgericht scheint mehr der Triepelschen Auffassung⁽¹⁾ nahestehen, wonach "politisch" in einem engeren Sinn nur das ist, "was mit den höchsten, obersten, entscheidendsten Staatszwecken", also mit "der staatlichen Integration" in Verbindung steht, wenn es in dem SRP-Urteil⁽²⁾ ausführt, in den Gebietskörperschaften fielen keine eigentlich politischen Entscheidungen.

"Politik" soll hier als die Gestaltung des Gemeinwesens durch die Staatsorgane oder als "Staatsleitung"⁽³⁾ definiert werden.

1.1.1.2 Politik - Recht - Verfassungsgerichtsbarkeit

In diesem Sinne galt die Haushaltswirtschaft bisher als "rein politisch",⁽⁴⁾ und man betrachtet das Haushaltsrecht der gesetzgebenden Körperschaften mit gutem Grund als "ein originäres, politisches Initiativ- und Entscheidungsrecht auf allen Gebieten, auf denen politische Gestaltungen vom Einsatz finanzieller Mittel abhängig sind."⁽⁵⁾

Demgemäß meint z.B. Alex Möller, eine gerichtliche Überprüfung der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG müsse bei den sog. "Regierungs-

-
- (1) Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDStRL 5 (1929), S. 2 ff. (118).
(2) BVerfGE 2, 73; einschränkender BVerfGE 7, S. 155 ff. (167).
(3) U. Scheuner, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Festschrift für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 225 ff. (260).
(4) Vogel/Wiebel, RN 137 zu Art. 109.
(5) K.H. Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 23; für die Dominanz der politischen Funktion des Haushalts auch B. Rürup, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, in der Reihe: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Heft 40, Berlin 1971, S. 16, wonach "das Budget ein ziffernmäßig exakter Ausdruck des politischen Handlungsprogrammes der Regierung sein soll". Er zeigt allerdings auch, wie weit der Bundeshaushalt noch davon entfernt ist, ein echtes Programm zu sein, was er insbesondere auf die Art der Haushaltsaufstellung von "unten nach oben", das praktizierte Fortschreibungsverfahren und ein fehlendes Grundkonzept zurückführt. S. 23 ff. u. 31 ff.

handlungen" ausscheiden, da es sich um "justizfreie Hoheitsakte" handle.⁽¹⁾

Die Frage nach der Justitiabilität des Art. 109 Abs. II GG wirft das bereits bei Einführung der Staatsgerichtsbarkeit unter der Weimarer Verfassung heftig diskutierte und hier nicht erschöpfend zu behandelnde Problem auf, wie sich Politik, Recht und Verfassungsgerichtsbarkeit zueinander verhalten.⁽²⁾

Besonders Carl Schmitt⁽³⁾ vertrat damals die Meinung, ein Verfassungsgericht könne, da es ständig im politischen Raum entscheiden müsse, nicht als echtes Gericht betrachtet werden, ihrem Wesen nach sei die Verfassung politische Entscheidung, demgemäß teile das auf sie bezogene Handeln diesen Charakter. In Wirklichkeit sei darum das Verfassungsgericht eine politische Instanz, und ein solches Gericht könne nicht Hüter der Verfassung sein; es sei eine Instanz über und gegen den Staat. Für die Vertreter dieser Auffassung repräsentierte die Verfassungsgerichtsbarkeit eine nicht tolerierbare Juridifizierung der Politik und eine entsprechende Politisierung der Justiz. Es wurde leidenschaftlich ein Ausspruch Guizots deklamiert, wonach die Justiz alles zu verlieren, die Politik aber nichts zu gewinnen habe.⁽⁴⁾

-
- (1) Kommentar zum Stabilitätsgesetz, RN 11 zu Art. 109 GG unter Hinweis auf H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, München 1971, § 46 II b; ebenso J. Hanreich, Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. München 1969, S. 30.
- (2) Für die damalige Diskussion vgl. C. Schmitt, Hüter der Verfassung, Tübingen 1931, S. 12 ff.; ders., Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, in: Die Reichsgerichtspraxis im dt. Rechtsleben, Bd. I, Berlin u. a. 1929, S. 154 ff.; daselbst R. Thoma, Die Staatsgerichtsbarkeit des dt. Reiches, S. 179 ff.; H. Triepel u. H. Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDStL 5 (1929); zur Diskussion über die Entwicklung des Bundesverfassungsgerichts vgl. H. Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Tübingen 1968, S. 175 ff. m.w. Nachw.; besonders polemisch W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1958, S. 32 ff., 46 ff., 107 ff., 159 ff.
- (3) C. Schmitt, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, a. a. O., ders. Verfassungslehre, München 1928, S. 117 ff., u. 133 ff.
- (4) J. P. Guizot, Des conspirations et de la justice politique, Brüssel 1846, S. 101.

1.1.1.3 Das Verhältnis von Politik und Recht nach dem Grundgesetz

Ohne in die oben angeschnittene grundsätzliche Diskussion einzutreten, ist herauszustellen, daß unter der Herrschaft des Grundgesetzes "Politik" und "Recht" keine Gegensätze sind,⁽¹⁾ und demzufolge die Einordnung einer Angelegenheit als "politisch" noch nichts über ihre Justitiabilität auszusagen vermag. Es sei denn, man bezeichnete als "politisch" all die Streitigkeiten, für deren Lösung die Verfassung keine Rechtsnormen zur Verfügung stellt.⁽²⁾ Dies würde jedoch dem normalen Sprachgebrauch zuwiderlaufen und hätte über die Negation hinaus keinen Aussagewert, da sich nicht entnehmen läßt, welche Arten von Angelegenheiten dem Richter-spruch unzugänglich sind.

"Politik" oder "politisch" in dem oben definierten Sinn beschreibt nicht den konkreten Inhalt staatlicher Aktivität und ist deshalb "keine Sach-kategorie",⁽³⁾ sondern hierin liegt die Bezeichnung des Handlungs-mo-dus "richtunggebender Staatstätigkeit".⁽⁴⁾⁽⁵⁾ In einem Rechtsstaat, in dem jegliches Handeln der Staatsgewalten im Rahmen der Rechtsordnung zu erfolgen hat (Art. 20 Abs. III GG), vermag die Beschreibung einer Handlungsweise niemals klarzustellen, inwieweit die vom Gesetzgeber

-
- (1) Ähnlich A. Sattler, Die Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan und als Gericht, Diss. Göttingen 1955, S. 121.
- (2) So z.B. E. Kaufmann, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 9 (1952), S. 1 ff. (4).
- (3) G. Kassimatis, a.a.O., S. 53.
- (4) Ders.; vgl. auch Art. 65 S. 1 GG, wonach der Bundeskanzler die Richtlinien der "Politik" bestimmt.
- (5) Hieran anknüpfend hat H. Jarass, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, Diss. München 1974, Manuskript S. 106 ff., 116 ff., 132 ff., den Versuch unternommen, die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive nach strukturell-funktionellen Gesichtspunkten neu zu bestimmen, wobei er die Gesetzgebung und die Regierung als "Politik" und die Verwaltung als "Bürokratie" bezeichnet.
- Die Übertragung dieser Betrachtungsweise auf die Dritte Gewalt zur Bestimmung der Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit erscheint, was ihre strukturelle Komponente anbelangt, wenig praktikabel.

oder der Regierung ergriffenen Maßnahmen rechtlicher Bindung unterliegen und justitiabel sind.⁽¹⁾ Die Charakterisierung eines Bereiches als "politisch" deutet allenfalls an, daß in ihm die Herrschaft des Rechts und der Dritten Gewalt zurückgedrängt sind. Eine präzisere Aussage ist damit nicht getroffen.

Politik und Recht stehen notwendigerweise in einem Spannungsverhältnis zueinander.⁽²⁾ Staatsleitung ist situationsbezogen, dynamisch, kreativ und dem der Statik, Verfestigung und Voraussehbarkeit verbundenen Recht gegenläufig. Je wechselhafter und situationsbedingter der in Frage stehende Handlungsbereich ist, umso mehr entzieht er sich einer Normierung. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und das Ermessen der Regierung sind darum für den Bereich der Wirtschaftspolitik von dem Bundesverfassungsgericht⁽³⁾ als besonders weit bezeichnet worden, ohne jedoch so weit zu gehen, eine Justitiabilität kraft Natur der Sache auszuschließen.

-
- (1) Für eine grundsätzliche Rechtsbindung der Politik : Maunz-Sigloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München 1972, Vorbem. Ziff. 15; G. Kassimatis, a.a.O., S. 163 u. S. 169 (für die Regierungsakte); ebenso U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, Festschrift für Rudolf Smend 1952, S. 252 ff. (279); ders., Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik, DVBl. 1952, S. 293 ff. (295 f.); Th. Maunz, Das Bundesverfassungsgericht, BayVBl. 1963, S. 33.
- (2) Näheres bei G. Leibholz, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in : Das Bundesverfassungsgericht 1951 - 1971, Karlsruhe 1971, S. 31 ff. (37 ff.).
- (3) Vgl. hierzu P. Badura, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR 92 (1967), S. 382 ff.; H. Spanner, Zur Verfassungskontrolle wirtschaftspolitischer Gesetze, Eine 'Economical-Question-Doctrine' des BVerfGerichts, DÖV 1972, S. 217 ff.; H. Krüger, Die verfassungsgerichtliche Beurteilung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, DÖV 1971, S. 289 ff.

1.1.4 Die politische Natur verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung

Die Unbrauchbarkeit des "Politischen" als Abgrenzungskriterium ergibt sich auch aus der Verfassungsgerichtsbarkeit selbst, die nolens volens politische Züge trägt.

Das Verfassungsrecht hat im Vergleich zu dem Arbeits- Verwaltungs- Zivilrecht etc. das Politische selbst zum Gegenstand, ⁽¹⁾ bewirkt es doch eine Institutionalisierung der am Integrationsprozeß Beteiligten sowie ihre Bindung an bestimmte Verfahrensregelungen, Prinzipien und Ziele. Seine Funktion besteht essentiell darin, die "Dynamik des politischen Lebens ... richtungweisend einzudämmen", ⁽²⁾ wobei es darauf ankommt, "das Beharrende nicht zum Hindernis werden" zu lassen und durch das "Bewegende ... nicht die stabilisierende Wirkung der verbindlichen Fixierungen" ⁽³⁾ aufzulösen. An der Bewältigung dieser Aufgabe hat das Bundesverfassungsgericht als "Oberster Hüter der Verfassung" ⁽⁴⁾ entscheidenden Anteil, und es ist insbesondere die ihm zufallende "Fortentwicklung des Verfassungsrechts", ⁽⁵⁾ die das Gericht zu einem politischen Organ macht.

Nach heutiger Erkenntnis ist der Richter nicht bloß Subsumtionsmaschine, "la bouche qui prononce la loi" ⁽⁶⁾ i.S. Montesquieus, sondern notwendigerweise auch bei seiner richterlichen Tätigkeit ein von seiner Indivi-

-
- (1) G. Leibholz, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 - 1971, Karlsruhe 1971, S. 31 ff. (35); Fr. Klein, Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen, Münster 1966, S. 18.
 - (2) H. Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff. (65).
 - (3) K. Hesse, a.a.O., S. 16.
 - (4) G. Leibholz, a.a.O., S. 34.
 - (5) Vom BVerfGer. ausdrücklich als seine Aufgabe angesehen: BVerfGE 6, 222 (240); zustimmend H. Jellinek, Die Weiterentwicklung des GG durch die Rspr. des BVerfGerichts, JöR N.F., Bd. 16 (1967), S. 183 ff. (186) m.w. Nachw.
 - (6) Montesquieu, L'Esprit des Lois, Neuauflage, Amsterdam 1758, 1. Bd. 11. Buch, S. 279 u. 284 f., zit. nach P. Wittig, a.a.O., S. 142.

dualität, Ideenwelt und seinen Wertvorstellungen geprägtes Wesen.⁽¹⁾

Bei der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung tritt die "wertfüllende Konkretisierung"⁽²⁾ der sehr abstrakt gefaßten Verfassungsnormen und ihre Fortbildung in den Vordergrund. Es ist Sache der Verfassungsrichter, den Dialog zwischen der geschriebenen Verfassung und der Verfassungswirklichkeit zu führen und eine unüberbrückbare Kluft zwischen beiden zu vermeiden. "Wo die Verfassung den geistigen, sozialen, politischen oder ökonomischen Entwicklungsstand ihrer Zeit ignoriert, fehlt ihr der unerläßliche Keim ihrer Lebenskraft und vermag sie nicht zu erreichen, daß der Zustand, den sie im Widerspruch zu diesem Entwicklungsstand normiert, eintritt."⁽³⁾ Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht durch die "Anerkennung ungeschriebener Grundsätze, Wertmaßstäbe und Wertordnungen eine Wirkung entfaltet, die über die bloße Auslegung im hergebrachten Sinn hinausgeht."⁽⁴⁾

Es mag hier dahingestellt sein, ob das Bundesverfassungsgericht immer die seiner Funktion entsprechenden Grenzen zu wahren gewußt hat.

Festzuhalten bleibt, daß es durch seine Mitwirkung an der Weiterentwicklung⁽⁵⁾ und Wandlung⁽⁶⁾ des Grundgesetzes unser Staatswesen rich-

(1) Ähnlich H. H. Rupp, Die Bindung des Richters an das Gesetz, NJW 1973, S. 1769 ff. (1773); vgl. auch H. H. Klein, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, Frankfurt 1968, S. 17 m.w. Nachw.

(2) H. Jellinek, a.a.O., S. 186.

(3) K. Hesse, a.a.O., S. 18; vgl. auch W. Fiedler, Sozialer Wandel, Verfassungswandel, Rechtsprechung, Freiburg/München 1972.

(4) Th. Maunz, a.a.O., S. 34; ebenso H. Jellinek, a.a.O.; H. Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Tübingen 1968, S. 586, kommt sogar zu der Schlußfolgerung, "... daß die Richter des Bundesverfassungsgerichts alles andere sind als der "Mund" des Verfassungsgebers, daß sie vielmehr - um mit Taylor Cole zu sprechen - "Constitutional draftsmen and architects" sind". Beispielhaft sei der von dem Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz des "bundesfreundlichen Verhaltens" erwähnt, der als Aufhänger konkreter Handlungspflichten zwischen Bund und Ländern dient. BVerfGE 12, 205 (254), weitere Beispiele bei : H.-J. Feldmann, a.a.O., S. 114; Th. Maunz, a.a.O.

(5) H. Jellinek, a.a.O., S. 186 m.w. Nachw.

(6) Ders., a.a.O., m.w. Nachw.

tungweisend prägt, und es deshalb "politisch" tätig ist.⁽¹⁾ Wirkt aber der richterliche Spruchkörper notgedrungen politisch, so kann die Qualifizierung der "Haushaltswirtschaft" als "politisch" nicht a priori zu einer Verneinung der Justitiabilität führen.

(1) Ebenso H.-J. Feldmann, a.a.O., S. 123; so auch die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, Bericht des Berichterstatters, JöR N.F., Bd 6 (1957), S. 120 ff. (121, wenn dort ausgeführt wird, "... es ist das Politische selbst, das als Materiale des Verfassungsrechts durch das Recht erfaßt und durch die Verfassungsgerichtsbarkeit einer rechtlichen Kontrolle unterworfen wird."; U. Scheuner, Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik, DVBl. 1952, S. 293 ff. (295 ff.).

1.2 Materielle Justitiabilität

1.2.1 Justitiable Norm als Voraussetzung verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung

Maßgebend für die Justitiabilität des Art. 109 Abs. II GG ist, um die Terminologie von Leibholz zu gebrauchen, ob die sich aus seiner Anwendung ergebenden Fragen als "politische Streitigkeiten" oder "politische Rechtsstreitigkeiten"⁽¹⁾ zu qualifizieren sind.

Nur bei Bejahung des Letzteren ist die Justitiabilität gegeben, denn gem. Art. 92 GG ist das BVerfGer. ein "Organ der Rechtsprechung mit dessen wesentlichen Merkmalen".⁽²⁾ Seine Spruchstätigkeit stellt, trotz ihrer unter Umständen weitreichenden politischen Auswirkungen, Rechtsprechung im materiellen Sinn dar (Art. 92 GG),⁽³⁾ d.h., "zu rechtskräftiger Entscheidung führende rechtliche Beurteilung von Sachverhalten in Anwendung des geltenden objektiven Rechts durch ein unbeteiligtes (Staats-)Organ".⁽⁴⁾ Sie ist demzufolge an "Gesetz und Recht" (Art. 20 Abs. III GG) gebunden.⁽⁵⁾

-
- (1) Status-Denkschrift, JbR N.F. 6, S. 120 ff. (125).
- (2) H. Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München 1973, S. 48; ähnl. Th. Maunz, Dt. Staatsrecht, München 1973, § 31 I.
- (3) H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 703 m.w. Nachw.; Holtkotten, in: Bonner Kommentar, II A zu Art. 93 GG; H. Laufer, a.a.O., S. 283 ff.; Fr. Klein, Bundesverfassungsgericht und die richterl. Beurteilung politischer Fragen, Münster 1966.
- (4) H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, München 1971, § 19 I (S. 84).
- (5) Zu den Grenzen dieser Bindung vgl. H. H. Klein, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, Frankfurt a.M. 1968, S. 31 ff.; P. Wittig, a.a.O., S. 142 ff.

Es ist eine "politische Rechtsstreitigkeit" dann anzunehmen, wenn Art. 109 Abs. II GG als ein "Gesetz" i.S. des Art. 20 Abs. III GG angesehen werden kann. Art. 109 Abs. II GG ist eine justitiable Norm, wenn er "im Wortlaut mehr oder weniger eindeutig..." oder "mittels der in der Verfassung niedergelegten Wertungen aus seinem immanenten Sinngehalt interpretierbar ist".⁽¹⁾ Er muß also dem Verfassungsgericht "rational standards"⁽²⁾ zur Verfügung stellen, da ohne deren Vorliegen von Rechtsprechung im materiellen Sinn nicht mehr die Rede sein kann. Sofern Art. 109 Abs. II GG diesen Anforderungen entspricht, kommt es für die Nachprüfungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts und ihren Umfang nicht darauf an, ob es sich um eine Maßnahme der Regierung (Regierungsakt) oder des Gesetzgebers handelt. Die Frage der Justitiabilität bzw. der Justizfreiheit beurteilt sich nicht nach dem Wesen des betreffenden Aktes,⁽³⁾ sondern dem "Vorhandensein von rechtlichen Umgrenzungen des rechtsleeren Raums",⁽⁴⁾ der sog. materiellen Justitiabilität.⁽⁵⁾ Regierung und Gesetzgeber sind gleichermaßen an die Verfassung gebunden (Art. 20 Abs. III GG), und es hängt entscheidend von dem Inhalt des Art. 109 Abs. II GG sowie der verfassungsrechtlichen funktionellen Zuordnung der drei Gewalten ab, wie weit die Unterworfenheit unter die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht. Zunächst soll deshalb untersucht werden, welcher Art die inhaltlichen Bindungen sind.

-
- (1) G. Leibholz, Demokratie und Rechtsstaat II, Hannover 1961, S. 37; vgl. auch BVerfGE 21, 73 (79).
- (2) G. Leibholz, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O., S. 125.
- (3) G. Kassimatis, a.a.O., S 162, der außerdem meint, auch das Wesen der Rechtsprechung scheide als Bestimmungsfaktor aus. Dem kann nicht zugestimmt werden, soweit in dem "Wesen" auch die Gebundenheit im Rahmen der drei Gewalten zum Ausdruck kommt. Sind doch die Grenzen der Rechtsprechung nicht nur durch die Normen, d.h. materiell, sondern auch funktionell zu bestimmen, wobei nicht verkannt werden soll, daß für letzteres auf die Verfassung zurückzugreifen ist.
- (4) Ders., a.a.O.
- (5) Ders., a.a.O., S. 161.

2. Inhaltliche Erfassung des Art. 109 Abs. II GG

2.1 Art. 109 Abs. II GG - Deklamation oder Verpflichtung?

Allein durch die Existenz des Art. 109 Abs. II GG ist die Frage nach dem "Ob" der materiellen Justitiabilität und dem Nichtbestehen eines rechtsleeren Raumes noch nicht beantwortet. Nur wenn die Bestimmung mehr ist als eine bloße Deklamation, kommt sie als bindender verfassungsgerichtlicher Maßstab in Betracht.

Art. 109 Abs. II GG lautet :

Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Im Rahmen der Erörterungen zur Auslegung des Art. 109 Abs. II GG stößt man auf die Gegenüberstellung von "Programmsatz" und Rechtsverpflichtung". ⁽¹⁾ Die Verwendung dieses Begriffspaares ist jedoch sehr mißverständlich, denn sie geht zu Unrecht davon aus, dem Programmsatz komme keine Verbindlichkeit zu. Der Programmsatz ist jedoch verbindlich, nur unterscheidet er sich von anderen normativen Bestimmungen durch ein größeres Maß an Unbestimmtheit. Es handelt sich bei ihm um einen "sachlichen Richtsatz", ⁽²⁾ der sich nicht in einer einmaligen Order erschöpft, sondern "eine in die Zeit hinein wirkende, sich kontinuierlich erprobende Linie" ⁽³⁾ vorzeichnet. Scheuner spricht in diesem Zusammenhang von einer Staatszielbestimmung. ⁽⁴⁾ Als Verneinung der Rechtspflicht kommt

-
- (1) Th. Sponheuer, Probleme des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Institut Finanzen und Steuern e.V., Heft 95, Bonn 1970, S. 6 (zit. Institut FSt. 95); Vogel/Wiebel, in: Bonner Kommentar, RN 69 zu Art. 109 GG; K.H. Friauf, a.a.O., S. 37, für den § 1 StWG; gegen diese Gegenüberstellung im allgemeinen P. Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven, AöR 90(1965), S. 341 ff. (346).
- (2) P. Lerche, a.a.O., S. 347.
- (3) Ders.
- (4) U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 325 ff. (335 ff.); vgl. auch E. Denninger, Verfassungsauftrag und gesetzgebende Gewalt, JZ 1966, S. 767 ff.

daher nicht der Programmsatz, sondern die Deklamation in Frage. Es gilt somit festzustellen, ob Art. 109 Abs. II GG als Deklamation oder Verpflichtung einzuordnen ist.

Der Wortlaut des Art. 109 Abs. II GG "... haben Rechnung zu tragen" spricht für eine Rechtspflicht und gegen eine Deklamation, steht doch die Umschreibung mit "haben und Infinitiv" nach allgemeinem Sprachgebrauch für ein "müssen".⁽¹⁾ Ein Blick in die Materialien zur Verfassungsänderung zeigt, daß auch der Verfassungsgesetzgeber den Wortlaut nicht anders als in dem hier ausgelegten Sinn verstanden wissen wollte, denn er spricht ausdrücklich von der "Rechtspflicht" des Art. 109 Abs. II GG.⁽²⁾ Demgemäß hat der Gesetzgeber bei der mit der Verfassungsänderung gleichzeitig vorgenommenen Verabschiedung des § 1 StWG wie folgt formuliert: "Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß ... sie beitragen".

Es handelt sich demnach nicht um eine Deklamation, sondern um eine unmittelbare, an "Bund und Länder"⁽³⁾ adressierte Rechtspflicht, deren inhaltliche Ausgestaltung darüber entscheidet, ob sie als Programmsatz oder sonstige Verfassungsdirektive⁽⁴⁾ zu qualifizieren ist.⁽⁵⁾ Hier darf festgehalten werden, daß der Verfassungsgesetzgeber in Art. 109 Abs. II GG die von der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft schon lange geforderte "fiscal policy" verbindlich vorgeschrieben hat.

-
- (1) So die übereinstimmende Meinung des Schrifttums: Institut FSt. 95, S. 6; Vogel/Wiebel, RN 69 zu Art. 109 GG; E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stuttgart u.a. 1969, RN 15 zu Art. 109 GG; A. Möller, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Auflage, Hannover 1969, RN 8 zu Art. 109 GG; Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 103; K.H. Friauf, a.a.O., S. 10.
- (2) Vgl. den Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages zu Drs. V/1686, S. 3, wo Art. 109 Abs. II GG ausdrücklich als Rechtspflicht qualifiziert wird.
- (3) Vgl. hierzu die Erläuterungen unten S. 93 ff.
- (4) Für die anderen Verfassungsdirektiven vgl. P. Lerche, a.a.O., S. 341 ff.
- (5) Vgl. hierzu unten S. 66 ff.

2.2 Pflicht zu positivem Tun im Bereich "Haushaltswirtschaft"?

Art. 109 Abs. II GG verlangt, daß "bei der Haushaltswirtschaft" dem gew. Gl. Rechnung zu tragen ist. Hierunter kann zu verstehen sein, die in der Haushaltswirtschaft Tätigen sollen der Rechtspflicht immer nur dann entsprechen, wenn sie ohnehin haushaltswirtschaftlich aktiv sind.⁽¹⁾

Eine andere Möglichkeit wäre, hierin eine striktere Handlungspflicht zu sehen, derart, daß Art. 109 Abs. II GG nicht nur "bei der Haushaltswirtschaft" verletzt werden könnte, sondern auch im Falle eines Untätigbleibens auf dem Gebiet der Haushaltswirtschaft.

Der Wortlaut des Art. 109 Abs. II GG und des § 1 S. 1 StWG legen ein engeres Verständnis i. S. der ersten Auslegung nahe. "Haushaltswirtschaft" (Art. 109 Abs. II GG) und "Maßnahmen" (§ 1 S. 1 StWG) beschreiben nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch ein aktives Handeln und können demgemäß nicht ohne weiteres mit ihrem Gegenteil der Unterlassung gleichgesetzt werden. Für die etwaige verfassungsgerichtliche Nachprüfung dürfte die Unterscheidung kaum bedeutungsvoll sein, da die Haushaltswirtschaft in jedem Fall betrieben werden muß, so daß bei verfassungswidriger Unterlassung in der Regel auch eine Rüge der Schlechterfüllung möglich sein wird.

2.3 Rang der Verpflichtung im Verhältnis zur konkreten Sachaufgabe

Einnahmen- und ausgabenorientiertes Handeln (Haushaltswirtschaft)⁽²⁾ des Staates dient keinem Selbstzweck, sondern der Verwirklichung der unterschiedlichsten rechtlichen und politischen Aufgaben des Gemeinwesens.

(1) So z.B. M. Wiebel, Wirtschaftslenkung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz des Wirtschafters nach dem Erlass des Stabilitätsgesetzes, res publica Bd. 23, Stuttgart u.a. 1971, S. 75 für den § 1 StWG, dessen S. 1 nicht von "Rechnung tragen", sondern von "beachten" spricht; ebenso Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 145, auch W. Hoffmann, Rechtsfragen der Währungsparität, Bankrechtliche Schriften des Instituts für Bankwirtschaft und Bankrecht an der Universität Köln, Bd. 5, München 1969, S. 184, verneint eine Rechtspflicht zu positivem Tun für § 1 StWG unter Hinweis auf die Systematik des Stabilitätsgesetzes. Das StWG knüpfe Tätigkeitspflichten in Ergänzung zu § 1 StWG an besondere Voraussetzungen (z.B. §§ 3, 4, 11, 16 Abs. II) und deshalb wäre die Annahme einer allgemeinen Tätigkeitspflicht, die über die spezielle hinausgeht, mit Art. 30, 28 Abs. II GG schwer vereinbar. Ein Hinweis, der unseres Erachtens nicht schlüssig ist, denn eine positive Handlungspflicht allein würden noch nicht zur Einschränkung der Autonomie von Ländern und Gemeinden führen.

(2) Näheres zur "Haushaltswirtschaft" unten S. 84 ff.

Die Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG findet den in der Haushaltswirtschaft Tätigen daher bereits mit der Erfüllung bestimmter Funktionen be-
traut vor, und es stellt sich die Frage, welchen Rang die Verfolgung des
gesw. Gl. im Rahmen der sonstigen Ziele einnimmt.

Folgt man dem Wortlaut des Art. 109 Abs. II GG, so wird man kaum eine
Vorrangigkeit des gesw. Gl. gegenüber anderen Zielen annehmen können.
Es wird nicht die Herstellung und Wahrung des gesw. Gl. schlechthin ge-
fordert, sondern seinen Erfordernissen ist "Rechnung zu tragen". Dies be-
deutet nach allgemeinem Sprachgebrauch, daß der Gesichtspunkt gesw.
Gl. "zu beachten"⁽¹⁾ ist. Neben die mit der Haushaltswirtschaft verfolg-
ten Zwecke tritt grundsätzlich gleichrangig ein anderer, der im Rahmen
des Möglichen mitzuberücksichtigen ist.⁽²⁾ Diese Auslegung wird bestä-
tigt durch den Wortlaut des § 1 S. 1 StWG, der verlangt, daß die wirt-
schafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesw. Gl.
"beachten". Ein anderes Verständnis des Art. 109 Abs. II GG würde dem
Verfassungsgeber einen Glauben an die Machbarkeit des Wirtschaftsab-
laufs unterstellen, der ihn mit Sicherheit nicht beseelte, wie § 1 S. 2
StWG beweist. Hierin wird lediglich gefordert, daß die Wirtschafts- und
Finanzpolitik - letztere schließt die Haushaltswirtschaft mit ein - zur Sta-
bilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außen-
wirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum
"beitragen". Diese Ziele konstituieren aber teilweise das gesw. Gl. so
wie es zur Zeit zu verstehen ist.⁽³⁾ Es wäre daher unbegreiflich, wenn
der identische Verfassungs- und Gesetzgeber⁽⁴⁾ in dem gleichzeitig mit
der Verfassungsänderung verabschiedeten Stabilitätsgesetz eine weniger
strenge Handlungspflicht statuiert hätte als in der Verfassung selbst. Um

(1) Ebenso Vogel/Wiebel, RN 135 zu Art. 109 GG.

(2) Vgl. Stern-Münch-Hansmeyer, a. a. O., S. 213/214; A. Möller, RN 8 zu Art.
109 GG; E. A. Piduch, RN 24 zu Art. 109 GG; Vogel/Wiebel, RN 135 zu
Art. 109 GG; a. A. Institut FSt., Heft 95, S. 34.

(3) Näheres hierzu unten S. 39 ff.

(4) Vgl. Institut FSt., Heft 95, S. 8.

solche Ungereimtheiten zu vermeiden, muß man die Pflicht des Art. 109 Abs. II GG dahingehend verstehen, daß bei allen haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen auf das gew. Gl. Rücksicht zu nehmen ist. Je nach Flexibilität der Einnahmen und Ausgaben kann sich die Verpflichtung stärker oder schwächer auswirken. Es ist Sache des Handlungsträgers, den Konflikt durch Abwägung der verschiedenen Alternativen zu lösen.⁽¹⁾

Entgegen der von Piduch⁽²⁾ geäußerten Meinung kommt es jedoch nicht zu einem Konflikt zwischen der Deckungsfunktion des Haushalts und seiner "gesamtwirtschaftlichen Budgetfunktion".⁽³⁾ Es kollidiert vielmehr die konkrete Sachaufgabe, z.B. Sicherstellung der Landesverteidigung durch Rüstungskäufe, mit der sich aus dem gew. Gl. bei einer konjunkturellen Überhitzung ergebenden Pflicht zur Ausgabenbeschränkung. Es gilt, diese beiden Ziele miteinander in Einklang zu bringen, um dann für die finanzielle Deckung der gefundenen Lösung zu sorgen. Die Deckungsfunktion des Haushalts ist, da sie nun noch einem weiteren Ziel dient, sogar wichtiger geworden, und es ist Sponheuer zuzustimmen, wenn er meint, daß die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts die eigentliche Budgetfunktion ist und bleibt, "die der gegebenen und sich weiterentwickelnden Aufgabenstellung des Staates nicht neben - über oder untergeordnet, sondern zu - geordnet ist".⁽⁴⁾

(1) Für die sich als Folge ergebende eingeschränkte Justitiabilität vgl. unten S. 101 ff zur Frage der Konflikte mit der Pflicht zu sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung (§§ 6 HGrG, 7 BHO) vgl. J. Hanreich, Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. München 1969, S. 62/63.

(2) RN 24 zu Art. 109 GG.

(3) Ders.

(4) Ebda.; (Hervorhebungen gem. dem Original).

2.4 Das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" und seine "Erfordernisse"

2.4.1 Das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht"

Art. 109 Abs. II GG gibt den grundsätzlich unabhängigen Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" als gemeinsames Ziel vor. Damit hat der Verfassungsgeber einen Begriff in das GG eingeführt, der in der Volkswirtschaftslehre das "Kurzwort für die Zielvorstellung ist, wohin die Wirtschaft gesteuert werden sollte".⁽¹⁾ Der Jurist sieht sich dem Problem gegenüber zu klären, ob und gegebenenfalls welcher spezifisch verfassungsrechtliche Inhalt diesem Begriff zukommt.

Durch die Übernahme des volkswirtschaftlichen Begriffes in die Verfassung ist eine Verrechtlichung eingetreten.⁽²⁾ Das gew. Gl. ist zu einem Rechtsbegriff geworden, dessen Inhalt nach allgemeiner Meinung⁽³⁾ entsprechend den anerkannten juristischen Auslegungsregeln zu ermitteln ist.

2.4.1.1 Keine Definition in der Verfassung

Den Begriff des gew. Gl. hat der Verfassungsgeber in den Art. 104 a Abs. IV S. 1, 109 Abs. II und IV S. 1 und 115 Abs. I S. 2, 2. HS. GG benutzt.

Bereits bei der Änderung des Art. 109 GG⁽⁴⁾ und erstmaliger Verwendung des Terminus "gew. Gl." in der Verfassung hat man darauf verzichtet, seinen Inhalt im Grundgesetz näher zu umschreiben.⁽⁵⁾ Man wollte

-
- (1) Dr. Weber im RA des BT, Protokoll 17. Sitzung vom 22.9.1966, S. 38.
 - (2) G. Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen, in: Recht im Wandel, Festschrift 150 Jahre Carl Heymanns Verlag-KG, Köln u.a. 1965, S. 361 ff. (367); vgl. sogleich S. 25 ff.
 - (3) Ebda., m.w. Nachw.
 - (4) Durch das 15. Änderungsgesetz des GG vom 8.6.1967 (BGBl. I, 581), das Art. 109 um die Abs. II, III und IV erweiterte. Der Abs. III erfuhr später noch eine Änderung durch das 20. Änderungsgesetz zum GG vom 12.5.1969 (BGBl. I, 357), vgl. FN 6 S. 85.
 - (5) Beispielsweise durch einen Klammerzusatz. Vgl. die Äußerungen der Abg. Dr. Reischl (S. 49) und Bühlin (S. 40) im Rechtsausschuß des BT, Protokoll 17. Sitzung vom 22.9.1966.

damit vermeiden, die Verfassung auf einen bestimmten wirtschaftswissenschaftlichen Kenntnisstand festzuschreiben. ⁽¹⁾

Die geänderte Fassung des Art. 109 GG ⁽²⁾ sollte nicht nur als Grundlage für den Erlass des Stabilitätsgesetzes, sondern auch für zukünftige andere Gesetze ⁽³⁾ dienen.

Hat es somit der Verfassungsgeber unterlassen, den Begriff explizit zu erklären, so bedeutet dies nicht, daß es nicht doch Anhaltspunkte gibt, die dabei helfen könnten, das Feld einzugrenzen, in dem die Inhaltsbestimmung stattzufinden hat.

2.4.1.2 Festlegung der bei der Auslegung zu beachtenden Schranken

a) Eigenständiger, verfassungsrechtlicher Inhalt

Die Tatsache allein, daß der Begriff des "gesw. Gl." Eingang in die Verfassung gefunden hat, bedeutet noch nicht, daß er auch einen vom volkswirtschaftlichen Sprachgebrauch abweichenden verfassungsrechtlichen Inhalt haben muß. Wir meinen jedoch, aufgrund der nachstehenden Erwägungen von einem solchen Inhalt ausgehen zu müssen.

aa) Verwendung des "gesw. Gl." in der Verfassung

Das Grundgesetz gewährt in drei Fällen besondere Befugnisse, die alle an das Vorliegen einer Störung des gesw. Gl. gebunden sind.

Gemäß Art. 104 a Abs. I GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Zweck der Bestimmung ist es, den Entscheidungsspielraum der Länder gegenüber dem finanzkräftigeren und vollzugsschnelleren Bund auch durch Gewährung eines klar bestimmten Finanzierungsspielraums sicherzustellen. ⁽⁴⁾ Damit

(1) Ebda., S. 13 u. S. 49.

(2) Bezogen nicht auf den Abs. II des Art. 109 GG, sondern die Abs. III und IV, wo von einer Gesetzgebungskompetenz für die "Grundsätze einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft" (Abs. III) und die "Abwehr einer Störung des gesw. Gl." (Abs. IV) die Rede ist.

(3) RA des BT, 17. Sitzung v. 22.9.1966, S. 31 u. S. 44.

(4) H. Fischer-Menshausen, Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, DÖV 1952, S. 673.

kommt ihr eine "bundesstaatliche Garantiefunktion"⁽¹⁾ zu. In Durchbrechung dieses Grundsatzes gestattet Art. 104 a Abs. IV S. 1 GG dem Bund, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Gebietskörperschaften zu gewähren, wenn sie zur "Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sind".

Die Zuständigkeit des Bundes ist also vom Vorliegen dieser Voraussetzung abhängig.⁽²⁾

Ähnlich knüpft auch die nach Art. 109 Abs. IV S. 2 GG zulässige Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von sog. Schuldendeckelverordnungen an die Störung des gew. Gl. an.⁽³⁾ Nach Art. 115 Abs. I S. 2 2. HS. GG darf die Bundesregierung ausnahmsweise die verfassungsrechtlich aufgestellte Verschuldenshöchstgrenze überschreiten, wenn eine Störung des gew. Gl. gegeben ist.

Bei den in Art. 104 a Abs. IV S. 1 und Art. 109 Abs. IV GG statuierten Ausnahmetatbeständen handelt es sich um Eingriffe in die Finanzautonomie der Länder (Art. 109 Abs. I GG), die nur zulässig sind, soweit die Verfassung sie vorsieht (Art. 30 u. 104 a Abs. I GG).⁽⁴⁾ Unterstellt man, daß die beiden genannten Bestimmungen verfassungskonform sind, so muß der Verfassung selbst der Inhalt des gew. Gl. zu entnehmen sein. Es ist daher nicht angängig, das gew. Gl. als eine beliebig ausfüllbare Leerformel⁽⁵⁾ oder einen unbestimmten Rechtsbegriff zu qualifizieren, der

(1) Vogel/Kirchhof, in : Bonner Kommentar, RN 39 zu Art. 104 a GG.

(2) Vogel/Kirchhof, RN 116 zu Art. 104 a GG.

(3) Vgl. die aufgrund des Art. 109 Abs. IV S. 1 GG erlassene Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen in den §§ 19, 20 StWG. Während der Erlass des Gesetzes nach Art. 109 Abs. IV S. 1 GG keine Störung des gew. Gl. verlangt, ist diese jedoch Voraussetzung für die Verordnungskompetenz. Vgl. E.A. Piduch, RN 61 zu Art. 109 GG; ebenso Vogel/Wiebel, RN 189 zu Art. 109 GG.

(4) Vgl. H. Fischer-Menschau, Gutachten zur Finanzreform Ziff. 512 a; Vogel/Wiebel RN 179 zu Art. 109 GG.

(5) Kl. Hönscheid, Das Problem einer gesetzlichen Normierung der finanzpolitischen Willensfindung dargestellt am Beispiel des Stabilitätsgesetzes, Diss. Köln 1972, S. 60 u. 66.

verbindlich durch den Bundesgesetzgeber⁽¹⁾ oder die Bundesregierung⁽²⁾ ausgefüllt werden darf. Dies liefe bei den drei genannten Vorschriften darauf hinaus, daß man dem Bund einräumte, selber die Voraussetzungen seiner Kompetenz außerhalb der Verfassung zu bestimmen.⁽³⁾

Es würde sich auch ein Widerspruch zu der erklärten Absicht der an der Verfassungsänderung Beteiligten ergeben, wonach das gew. Gl. schon wegen der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern justitiabel sein sollte,⁽⁴⁾ was einen hinreichend bestimmten verfassungsrechtlichen Inhalt impliziert.

bb) Zweck der in Art. 109 Abs. II GG getroffenen Regelung

Zusätzlich ergeben sich Bedenken aus dem mit der Neufassung des Art. 109 GG verfolgten Zweck. Die selbständig nebeneinander operierenden Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern sollten nicht einen weiteren Handlungsspielraum erhalten, sondern auf einen einheitlichen Bezugspunkt festgelegt werden, um so eine möglichst große Finanzmasse kompensatorisch gegenüber der Privatwirtschaft einsetzen zu können.⁽⁵⁾ Art. 109 Abs. II GG sollte die Haushaltsträger verpflichten, bei ihren Maßnahmen nicht nur die jeweilig einschlägigen fachlichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen, sondern auch den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Die beschriebene Orientierungsfunktion könnte das gew. Gl. nicht leisten, wenn es in der Macht der Verpflichteten (in diesem Fall des Bundes) stünde, seinen Inhalt nach Belieben festzulegen.⁽⁶⁾

(1) E.A. Piduch, RN 20 zu Art. 109 GG.

(2) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 76/77

(3) Ebenso Kl. Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 108 (1972), S. 34.

(4) Vgl. die Äußerung des Abg. Dr. Reischl, RA des BT, Protokoll Nr. 17 vom 22.9.1966, S. 57.

(5) Vgl. Stern-Münch-Hansmeyer, S.57 ff.; Art. 109 Abs. II GG kann als Lösungsversuch angesehen werden für eine der nach dem Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troeger-Gutachten), Stuttgart u.a. 1966 Ziff. 509 "wichtigsten finanzpolitischen Fragen" überhaupt, nämlich der "Harmonisierung der Ausgaben der verschiedenen politischen Ebenen".

(6) So aber auch Stern-Münch-Hansmeyer für den Fall einer politischen und nicht primär ökonomisch-normativen Interpretation des gew. Gl., vgl. S. 121.

Der Bund ist nicht authentischer Interpret⁽¹⁾ des gew. Gl., sondern vielmehr einem vorgegebenen verfassungsrechtlichen Inhalt verpflichtet, an dem sich seine in § 1 S. 2 StWG erfolgte "tatbestandliche Konkretisierung"⁽²⁾ messen lassen muß.⁽³⁾

cc) Methodische Erwägungen

Soweit versucht wird, aus § 1 S. 2 StWG verbindlich den Inhalt des gew. Gl. zu ermitteln,⁽⁴⁾ sind methodische Bedenken anzumelden.⁽⁵⁾ Trotz des engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhanges⁽⁶⁾ zwischen der 1. Änderung des Art. 109 a.F. GG⁽⁷⁾ und dem Erlaß des StWG sollte die Inhaltsbestimmung eines Verfassungsrechtssatzes niemals ausschließlich durch einfaches Bundesrecht erfolgen.⁽⁸⁾ Das Bundesgesetz kann das Verständnis der Verfassungsbestimmung erleichtern und unter Umständen als zeitbedingte Ausprägung⁽⁹⁾ anzusehen sein. Es enthebt jedoch den Interpreten nicht der Verpflichtung, bei der Auslegung in erster Linie auf die Verfassung zurückzugreifen.

-
- (1) So zutreffenderweise A. Möller, RN 11 zu Art. 109 GG.
 - (2) G. Greitemann, Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher des rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens, in: Wirtschaftsprüfer im Dienst der Wirtschaft, Festschrift für Ernst Knorr, Düsseldorf 1968, S. 257 ff. (258).
 - (3) Ebenso Vogel/Wiebel, RN 83 zu Art. 109 GG.
 - (4) Vgl. o. S.27FN 1.
 - (5) Ebenso Vogel/Wiebel, RN 84 zu Art. 109 GG.
 - (6) Vgl. Vogel/Kirchhof, RN 120 zu Art. 104 a GG "... muß doch schon die Gleichzeitigkeit des Art. 109 Abs. II GG und des StWG zu der Folgerung führen, daß der Begriff des gew. Gl. in Art. 109 Abs. II GG nicht anders als nach § 1 StWG zu verstehen sein kann."
 - (7) Durch das 15. Änderungsgesetz des GG v. 8.6.1967, BGBl. I, S. 581, mit dem gleichzeitig das StWG verabschiedet wurde.
 - (8) Hierzu grundsätzlich W. Leisner, Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, in: Recht und Staat, Heft 286/287 (1964), S. 1 ff.; weniger kategorisch P. Lerche, Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festgabe für Th. Maunz zum 70. Geburtstag, München 1971, S. 285 ff.
 - (9) R. Zuck, DÖV 1967, 801 ff. (802).

b) Einheitlicher Inhalt des "gesw. Gl." in der Verfassung

Soweit das "gesw. Gl." in verschiedenen Artikeln des GG vorkommt, wird man annehmen dürfen, daß der Verfassungsgesetzgeber von einer einheitlichen Bedeutung ausgeht.⁽¹⁾ Dies bedeutet einerseits, daß der jeweilige Zusammenhang, in dem der Begriff in einer Bestimmung gebraucht wird, allgemein zur Auslegung herangezogen werden kann sowie andererseits, daß der z.B. für den Art. 109 II GG gefundene Inhalt des "gesw. Gl." auch für die Art. 104 a Abs. IV S.1 GG und 115 Abs. 1 S.2 GG passen muß.

c) Volkswirtschaftstheoretischneutraler Begriff im Grundgesetz

Wie oben dargelegt wurde, hat es der Verfassungsgeber absichtlich unterlassen, das gesw. Gl. näher zu umschreiben, da er die Versteinerung zeitgenössischer Kenntnisse und Theorien durch die Verfassung vermeiden wollte. Der zu ermittelnde Inhalt des gesw. Gl. wird dieser Forderung zu entsprechen haben, will man sich nicht mit einem Grundanliegen des historischen Verfassungsgebers in Widerspruch setzen. Eine Inhaltsbestimmung, die dieser Anforderung entspricht, kommt auch der rechtspolitischen Forderung entgegen, den Inhalt der Verfassung möglichst nicht an vergängliche Theorien zu koppeln.⁽²⁾ Die verschiedenen volkswirtschaftlichen Theorien⁽³⁾ müssen dazu dienen, das verfassungsrechtlich bestimmte Ziel zu erreichen, sie dürfen jedoch nicht dazu verwendet werden, es zu definieren. Die Verfassung ihrerseits soll in erster Linie etwas über das "Wohin" der Haushaltswirtschaft, nicht aber über das "Wie" aussagen.

-
- (1) So auch Vogel/Kirchhof für Art. 109 II und 104 a IV S.1 GG, RN 120 zu Art. 104 a GG.
- (2) Zu der Zweifelhaftheit des Gleichgewichtskonzepts in der Volkswirtschaftslehre vgl. N. Kaldor, Die Irrelevanz der Gleichgewichtsökonomie, in: Seminar Politische Ökonomie, Frankfurt a.M. 1973, Hrsg. W. Vogt, S. 80 ff.
- (3) Zur Relativität ökonomischer Theorien und ihrer Bedeutung für die Finanz- und Wirtschaftspolitik vgl. Kl. Hönscheid, a.a.O., S. 166 ff.

2.4.2 Auslegung

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, welchen Anforderungen die Inhaltsbestimmung des gew. Gl. gerecht werden muß. Um den Gehalt der für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern geschaffenen normativen Richtschnur zu ermitteln, muß auf die von der Rechtswissenschaft entwickelten Methoden der Auslegung zurückgegriffen werden. Hierbei ist von dem gebrauchten Wort als Sinnträger auszugehen. ⁽¹⁾

2.4.2.1 Grammatische Auslegung

a) "Gesamtwirtschaftlich"

Wie sich aus dem Wortbestandteil "gesamt" ergibt, erfaßt Art. 109 Abs. II GG die Wirtschaft, d.h. die Volkswirtschaft, als Ganzes. Da der Begriff im Grundgesetz steht und der deutsche Verfassungsgesetzgeber nur für das Territorium der Bundesrepublik Deutschland tätig werden kann, ist auch klargestellt, daß es sich hier um die bundesrepublikanische Volkswirtschaft handelt.

Länder, Gemeinden und teilweise auch der Bund verfolgen im Rahmen ihrer Haushaltswirtschaft in aller Regel bestimmte sektoral, regional oder personal begrenzte Zwecke. Durch Art. 109 Abs. II GG wird von ihnen verlangt, in ihre Überlegungen jeweils noch die gesamtwirtschaftliche Dimension miteinzubeziehen. Die Haushaltsträger müssen sich fragen, was ihre Maßnahmen für die Wirtschaft als Ganzes bedeuten, z.B. ob die wirtschaftliche Situation die Ausgabe verbietet oder sie vielleicht fordert.

Der Bürgermeister einer kleinen Gemeinde geht im allgemeinen davon aus, daß die von ihm getätigten Ausgaben zu unbedeutend sind, als daß er sich über ihre konjunkturellen Auswirkungen den Kopf zerbrechen müßte. Betrachtet man die Gesamtheit der ca. 25 000 Gemeinden, ⁽²⁾ die über 50 % der öffentlichen Investitionen tätigen, die ihrerseits mehr als 10 % des Bruttosozialprodukts ausmachen, so erhellt, wie notwendig es ist, diese Finanzmasse nicht ohne Rücksicht auf den jeweiligen Auslastungsgrad der Wirtschaft in den Wirtschaftskreislauf einzuführen. Jeder Haushaltsträger muß neben der Be-

(1) Vgl. hierzu BVerfGE 11, 126 (129 ff.).

(2) Vgl. Fischer-Menshausen, Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer bundesstaatlichen Finanzreform, Schriften der Handelskammer, Hamburg, Heft 8, 1966, S.24.

rücksichtigung der ihm speziell übertragenen Gesichtspunkte einsehen und beachten lernen, daß sein Handeln im Rahmen einer Volkswirtschaft stattfindet, in der die öffentlichen Haushalte und die Privatwirtschaft nur verschiedene und in höchstem Grade interdependente Konten der Gesamtwirtschaft⁽¹⁾ darstellen, die sich um die nur begrenzt vorhandenen Ressourcen bemühen.⁽²⁾

b) "Gleichgewicht"

Der Begriff des "Gleichgewichts" ist der Mechanik entnommen und hat "im Wege der Analogie Eingang in die Volkswirtschaft gefunden".⁽³⁾ Er setzt einen derartigen Ausgleich der Kräfte voraus, daß man von einem Gleichgewicht allgemein dann spricht, "wenn ein System von Zustands- oder Bewegungsgrößen bei Datenkonstanz keine Veränderung erfährt".⁽⁴⁾ Da Art. 109 Abs. II GG von dem "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht" spricht, läßt sich feststellen, daß ein Ausgleich zwischen "gesamtwirtschaftlich" relevanten Kräften hergestellt werden muß.

2.4.2.2 Inhaltsbestimmung anhand der in der Verfassung gewährten Mittel

Welche Kräfte dies sind, läßt sich dem Wortlaut des Art. 109 Abs. II GG nicht entnehmen, so daß die Mittel näher betrachtet werden sollen, die der Verfassungsgeber zur Abwehr einer Störung des gew. Gl. zur Verfügung gestellt hat.

a) Art. 104 a Abs. IV S.1 Grundgesetz

Nach Art. 104 a Abs. IV S.1 GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die "zur Abwehr einer Störung des gew. Gl. erforderlich sind". Als Instrument zur Störungsabwehr ist die Bereitstellung von Investitionsmitteln vorgesehen. Die Verwendung dieser Mittel führt dazu, daß den betroffenen Ländern oder Gemeinden Infrastrukturmaßnahmen ermöglicht werden. Die hieraus sich ergebende Verbesserung der Infrastruktur

(1) Stern-Münch-Hansmeyer, a. a. O., S. 99.

(2) Zum Problem der Bestimmung der "Erfordernisse" des gew. Gl. vgl. unten S. 107 ff.

(3) H. Besters, Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 3. Bd., Freiburg 1959, S. 979.

(4) K. Brandt, in HdSW. Bd. 4, Stuttgart u. a. 1965, S. 599 ff. (600).

bleibt jedoch räumlich beschränkt, und was für den hier in Frage stehenden Zusammenhang viel wichtiger ist, sie tritt erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt ein, da ihre Ausführung entsprechende Zeit in Anspruch nimmt. Mit anderen Worten, die Infrastrukturmaßnahmen selbst, die durch die Finanzhilfen möglich werden, sind untauglich zur unmittelbaren Abwehr der Störung. Sie können vielleicht Grundlage zukünftigen Wachstums werden. Anders jedoch die Mittel, die zur Bezahlung der vor Eintritt der Benutzbarkeit sukzessive anfallenden Kosten verwendet werden. Sie wirken sich nicht nur bei den Zahlungsempfängern in dem jeweiligen Bundesland oder der Gemeinde aus, sondern führen als Folge des ihnen eigenen Multiplikatoreffektes zur Steigerung einer Nachfrage in den verschiedensten Wirtschaftsbereichen. Gesamtwirtschaftlich gesehen wird also der Geldumlauf und damit die Nachfrage gesteigert. Ist aber das Mittel "zur Abwehr einer Störung des gew. Gl." die Nachfragesteigerung, dann bedeutet eine "Störung" des gew. Gl. eine Schwächung der Nachfrage, die einen unzureichenden Auslastungsgrad der Gesamtwirtschaft zur Folge hat, wobei zu definieren bleibt, wann dieser Punkt erreicht ist.

Demnach besteht das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" im Sinne des 104 a IV S. 1 GG in einer Ausgewogenheit zwischen dem Gesamtangebot an Waren und Dienstleistungen und der Gesamtnachfrage. (1)

b) Art. 109 IV S. 1 Grundgesetz

Wiederholt man die oben durchgeführte Untersuchung mit Art. 109 Abs. IV S. 1 GG, so findet man zwei Mittel zur Abwehr der Störung des gew. Gl.:

In Abs. IV S. 1 Ziff. 1 eine Beschränkung der Kreditaufnahme durch die Gebietskörperschaften, und in Ziff. 2 die Festlegung von öffentlichen Mitteln bei der Bundesbank. Die Folge ist in beiden Fällen, daß die den öffentlichen Haushalten zur Verfügung stehenden Mitteln und damit die ihnen mögliche Nachfrage beschränkt wird. Als Abwehrmaßnahme einer Störung des gew. Gl. hat ein solches Unterfangen aber nur Sinn, wenn

(1) Dieses Ergebnis entspricht dem Ziel "antizyklischer Ablaufpolitik", nämlich "das Gleichgewicht zu halten zwischen monetärer Nachfrage (die sich als Summe der privaten Konsum- und Investitionsausgaben, der Staatsausgaben und der Außenhandelsüberschüsse ergibt) und dem anfallenden Sozialprodukt (und seiner Zusammensetzung aus Konsum- und Investitionsgütern)..." K. Schiller, 'Wirtschaftspolitik' im HdBW, S. 210 ff. (219), wobei die Frage nach dem Beschäftigungsgrad des Produktionsapparates noch nicht beantwortet ist.

die Störung des gew. Gl. in einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrage besteht.⁽¹⁾ Hier, wie bei Art. 104 a Abs. IV S. 1 GG, kommt es also darauf an, das gesamte Angebot und die gesamte Nachfrage in Übereinstimmung zu bringen. Entsprechendes gilt für Art. 115 I S. 2, 2. Halbsatz GG.⁽²⁾

2.4.2.3 Notwendigkeit der Qualitätsbestimmung des geforderten Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage

Die Pflicht, die Erfordernisse des gew. Gl. zu beachten, bedeutet jedoch mehr als irgendeinen Ausgleich zwischen gesamtwirtschaftlichem Angebot und gesamtwirtschaftlicher Nachfrage herzustellen.⁽³⁾ Gesamtangebot und Gesamtnachfrage i.S. der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind per definitionem gleich.⁽⁴⁾ Soweit Diskrepanzen bestehen, werden sie durch entsprechende Preisbewegungen ausgeglichen.⁽⁵⁾ Versteht man das gew. Gl. nicht bloß als Resultante einer Wirtschaftsperiode, sondern als Ziel, so kommt es darauf an, einen qualitativ bestimmten Ausgleich zwischen potentiellem Angebot und potentieller Nachfrage herzustellen.

-
- (1) Ebenso E.A. Piduch, RN 61 zu Art. 109 GG, der die Störung des gew. Gl. in Art. 109 IV in einer Hochkonjunktur sieht; desgleichen Maunz-Dürig-Herzog, RN 19 zu Art. 115 GG.
- (2) "Störung des gew. Gl." in Art. 115 I S. 2 GG ist bei rezessiven Konjunkturtendenzen gegeben, Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.; E.A. Piduch spricht von einer "Rezession", a.a.O.
- (3) Die Steuerung ist in erster Linie nachfragebezogen, da es für die öffentliche Hand wesentlich leichter ist, die Nachfrage zu erhöhen oder zu vermindern als durch eigene Leistung das Angebot an Gütern und Dienstleistungen zu erhöhen. Demgemäß sind praktisch sämtliche Instrumente des StWG nachfragebezogen. Vgl. H.-J. Schmahl, Globalsteuerung der Wirtschaft, S. 14 ff.
- (4) H.-J. Schmahl, a.a.O., S. 15.
- (5) Ders., a.a.O.

Schon Keynes⁽¹⁾ hat dargelegt, daß es gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht auf unterschiedlichen Niveaus gibt. Die Nachfrage und das in der Wirtschaft bereitgestellte Angebot können sich bei einem Auslastungsgrad von 50, 60 oder 70 % und einer Arbeitslosenquote von 8, 6 oder 2 % entsprechen.⁽²⁾ Es würde jedoch bei den hier genannten Beispielen ein gew. Gl. unter sozial und ökonomisch heute nicht mehr akzeptablen Umständen den herrschen.

Für den Verpflichtungsgehalt des gew. Gl. ist es daher von entscheidender Bedeutung, auf welchem Niveau man es angesiedelt wissen will, ob man es statisch oder dynamisch, rein ökonomisch oder gesellschaftspolitisch verpflichtet versteht.

2.4.2.4 Qualitätsbestimmung des gew. Gl. aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung und sonstigem Recht

Die Art. 104 a Abs. IV S. 1, 109 Abs. IV S. 1 und 115 Abs. I S. 2 2. HS GG geben für den Inhalt des gew. Gl. über das oben gefundene Ergebnis hinaus keine Anhaltspunkte. Hiernach besteht das gew. Gl. in einem Ausgleich zwischen der potentiellen Gesamtnachfrage und dem potentiellen Gesamtangebot. Um Näheres über die Beschaffenheit des vorgestellten Zustandes zu erfahren, empfiehlt es sich, den zur Zeit⁽³⁾ bestehenden Aufgabenkatalog des Staates im wirtschaftlichen Bereich zu untersuchen. Es muß dabei auf die dem Staat vorgegebenen Ziele zurückgegriffen werden, "denn 'aufgegeben' sind nicht irgendwelche Aktivitäten um ihrer selbst willen, sondern stets die Annäherung an einen erwünschten Zustand".⁽⁴⁾ Ziele wie "Verwirklichung der (sozialen) Gerechtigkeit",⁽⁵⁾ Schaffung gewisser Freiheitsräume oder das Gemeinwohl schlechthin sind

-
- (1) John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 11. unveränd. Aufl., London 1957, S. 249.
 - (2) Denkbar wäre auch eine maximale Auslastung aller Produktionsfaktoren bei einer Preissteigerung von 8, 10 oder mehr Prozent.
 - (3) Zum dynamischen Prozeß der Aufgabenentwicklung vgl. H.P. Bull, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, Frankfurt a.M. 1973, S. 118 ff.
 - (4) H.P. Bull, a.a.O., S. 44.
 - (5) So lautet die Sozialstaatsbestimmung nach Bachof, *VVDStRL* 12, 39 ff. (80).

sehr abstrakt. Man muß diese "allgemeinen Leitbilder" konkreter fassen, um ihnen Aufgaben zu entnehmen, die so bestimmt sind, daß aus ihnen die den Staatsorganen auferlegten Handlungspflichten sichtbar werden. ⁽¹⁾

Hierbei ist nicht nur auf die Verfassung zurückzugreifen, sondern auf die Rechtsordnung schlechthin, das europäische Recht eingeschlossen. Eine Bestimmung der Staatsaufgaben muß, wie Bull zu Recht besonders herausstellt, mehrstufig erfolgen, ⁽²⁾ wobei von der die Grundentscheidung statuierenden Verfassung auszugehen ist. Aus ihr sind die Grundrechte, die Staatszielbestimmungen und die Kompetenzregelungen heranzuziehen. ⁽³⁾

Zur näheren Konkretisierung müssen wir dann die auf der Ebene des einfachen Gesetzgebers stattgefundenen Manifestationen des Mehrheitswillens heranziehen. Sie sind Teil der Wirklichkeit, die bei der Auslegung des Grundgesetzes beachtet werden muß, ⁽⁴⁾ will man es nicht zu einem "ungeschichtlichen Gebilde" ⁽⁵⁾ degradieren und seine Geltungskraft weitgehend in Frage stellen. ⁽⁶⁾ Die Auslegung des Grundgesetzes mit Hilfe unterverfassungsgesetzlichen Rechts bedeutet nichts anderes als der Tatsache Rechnung zu tragen, daß "die Verfassung in weiten Teilen zugleich eine Art Konzentrat jener unterverfassungsgesetzlichen Vorstellungen ist, die zu rechtsverbindlicher Stärke gelangt sind". ⁽⁷⁾

Man muß sich jedoch davor hüten, dieser Interpretationsweise zu großen

(1) Ähnlich wie hier H.P. Bull, a.a.O., S. 46.

(2) Ders. S. 114/115.

(3) U. Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Einleitung S. 59 ff.; zur richtunggebenden Funktion der Kompetenznormen vgl. H. Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff. (89 ff.).

(4) Vgl. hierzu K. Hesse, a.a.O., S. 17 ff. (19).

(5) P. Lerche, Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festgabe für Th. Maunz zum 70. Geburtstag, München 1971, S. 285 ff. (287).

(6) K. Hesse, a.a.O., S. 18.

(7) P. Lerche, a.a.O., S. 286.

Raum zu gewähren, da sonst die Verfassung durch den einfachen Gesetzgeber gestaltet und ihrer Schranken- und Richtungsfunktion nicht mehr gerecht wird. ⁽¹⁾

Stellt man sich die unserem Gemeinwesen vorgegebenen Ziele in Form einer Pyramide vor, so bildet ihren Apex das Gemeinwohl. ⁽²⁾ Es handelt sich um ein Ziel, das nicht allgemeingültig definiert werden kann, das gemäß dem pluralistischen Gemeinwohlverständnis unseres Grundgesetzes ⁽³⁾ einen "offenen Charakter hat" ⁽⁴⁾ und im demokratischen Prozeß ständig neue Inhaltsbestimmungen erfährt. Die Verfassung enthält jedoch eine, insbesondere durch die Grundrechte konstituierte Wertordnung, die es i. S. der Staatszielbestimmungen ⁽⁴⁾ ständig weiterzuentwickeln gilt. Als wichtigster Richtungsweiser ist hier das Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 1 u. 28 Abs. 1 GG) zu nennen. So war es das erklärte Ziel der Finanzreform, als deren Folge sich die Neufassung des Art. 109 GG darstellt, die öffentliche Finanzwirtschaft zu rationalisieren ⁽⁵⁾ und den Anforderungen des modernen Industrie- und Sozialstaates anzupassen. ⁽⁶⁾ Diese Erklärung erweckt den Anschein, es stünde genau fest, welches die Anforderungen an den Sozialstaat heutiger Prägung sind. Das trifft hingegen nur bedingt zu, wie im folgenden zu zeigen sein wird.

Das Sozialstaatsprinzip ist als Staatszielbestimmung heute allgemein anerkannt, über seinen Inhalt gehen die Meinungen jedoch weit auseinander. ⁽⁷⁾

-
- (1) Für die Grenzen dieser Auslegung aus Art. 79 Abs. II GG vgl. P. Lerche, a.a.O., S. 287 ff.
- (2) Vgl. H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1966, S. 763 ff.
- (3) Vom Bundesverfassungsgericht in dem KPD-Urteil den Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 38 Abs. 1 S. 2 GG entnommen, BVerfGE 5, S. 85 ff. (234 f.).
- (4) P. Häberle, Gemeinwohljudikatur und Bundesverfassungsgericht, AöR 95 (1970), S. 86 ff. (261).
- (5) Hierzu grundlegend: U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 325 ff.; vgl. auch H. P. Bull, a.a.O., S. 128 ff.
- (6) In welcher spezifischer Weise dies gelungen ist, hat K. Hönscheid überzeugend in seiner Dissertation dargelegt, a.a.O., S. 59 ff.
- (7) Troeger-Gutachten, RN 20.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es ein tragender Grundsatz der Verfassung,⁽¹⁾ der die Richtung festlegt, in der die staatlichen Handlungsträger gehen müssen und der ihnen hinsichtlich der Mittel weitgehend freie Hand läßt.⁽²⁾ Hierbei dachte das Bundesverfassungsgericht wohl in erster Linie an die Konkretisierung durch den Gesetzgeber, der grundsätzlich unterverfassungsrechtlicher Rang zukommt, worauf auch Weber⁽³⁾ mit Nachdruck hinweist. Die Betonung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erklärt sich daraus, daß es sich bei dem Sozialstaatsprinzip um ein "offenes" Ziel handelt, das positiv einen geringen Aussagewert hat, da es nicht Sache des Verfassungsgebers sein kann, späteren Generationen ihr Verständnis von den sozialen Verpflichtungen des Staates vorzuschreiben. Dies muß dem aktuellen politischen Prozeß überlassen bleiben.⁽⁴⁾ Dennoch gilt es nicht zu verkennen, daß die unterverfassungsrechtlichen Konkretisierungen Ausdruck der Erwartungen sind, die man an den Staat knüpft. Das Sozialstaatsprinzip kann zwar nicht durch einen bestimmten Endzustand definiert werden, es wird aber von "unten" begrenzt i.S. gewisser Minimalbedingungen, die der Staat zu erfüllen hat. Es handelt sich um ein aufgrund des aktuellen Verfassungs- und Staatsverständnisses ständig höher anzusetzendes Anspruchsniveau. Demzufolge ist das Sozialstaatsprinzip nicht nur Aufforderung an die Staatsorgane zu weitgehend freier Gestaltung, sondern auch Begrenzung ihrer Entscheidungs-

-
- (1) BVerfGer. in st. Rechtsprechung: E 3, 377 (381); 6, 55 (72); vgl. hierzu auch F. Zacher, Soziale Gleichheit, Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip, AöR 93 (1968); S. 341 ff. (360 ff.).
- (2) BVerfGE 22, 180; 5, 85 (198) "ein der Ausfüllung in hohem Maße fähiges und bedürftiges Prinzip".
- (3) W. Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: Der Staat, Bd. 4 (1965), S. 409 ff. (415/416).
- (4) Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Bestrebungen, ein allgemeines Sozialgesetzbuch zu schaffen, das aus einem allgemeinen und einem besonderen Teil bestehen soll. Der besondere Teil soll unter anderem aus schon geltenden Rechtsvorschriften wie dem Bundesausbildungsförderungs-, dem Arbeitsförderungs-, dem Schwerbeschädigten-, dem Angestelltenversicherungs-, dem Reichsknappschafts-, dem Bundesversorgungs-, dem Bundeskindergeld-, dem Zweiten Wohngeld-, dem Bundessozialhilfe-, dem Jugendwohlfahrtsgesetz und der Reichsversicherungsordnung bestehen. Vgl. BT-Drs. 286/73.

freiheit. Ein Prinzip, das ihnen ein der Entwicklung zugängliches bewegliches Handlungsfeld zuweist. Die hieraus sich ergebenden Handlungspflichten lassen sich nicht pauschal bestimmen, sondern man muß sie i.S. Ritters⁽¹⁾ nach der jeweiligen Bedeutung des Sachbereichs für das Wohlergehen des Menschen differenzieren.

Einer florierenden Wirtschaft kommt existentielle Bedeutung für den Menschen zu; der Staat hat daher die Pflicht, für ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Sicherheit zu sorgen.⁽²⁾ Sie gewährt dem einzelnen die materiellen Grundlagen seiner Existenz, gestattet ihm, sich zu entfalten und den trotz großer Abhängigkeit vom Staat noch verbliebenen Freiheitsraum auszubauen. Doch nicht nur das Individuum, auch der Staat ist auf eine gesunde Wirtschaftsentwicklung angewiesen, wenn er die sich ihm stellenden sonstigen Aufgaben zur Zufriedenheit seiner Bürger bewältigen will.⁽³⁾

Mit Bull können wir bei der dem Staat gestellten Aufgabe "Beschaffung oder Erhaltung eines Mindestmaßes an wirtschaftlicher Sicherheit"⁽⁴⁾ zwei Untergruppen unterscheiden :

-
- (1) Vgl. H. Ritter, Verfassungsrechtliche Gesetzgebungspflichten, Diss. Bonn 1967, S. 70, 73 u. 74, der unterscheidet zwischen einer : "sozialstaatlichen Gesetzgebungspflicht", "Gesetzesinhaltsbestimmung" und bloßen "Ermächtigung".
 - (2) Ebenso H.P. Bull, a.a.O., S. 219; E. Benda, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 849 ff. (850); P. Badura, Verwaltung im sozialen Rechtsstaat (Auftrag und Grenzen), DÖV1968, S. 446 ff. (447); J. Hanreich, Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. München 1969, S. 25 m.w. Nachw.; W.F. Lindacher, Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung, Diss. Würzburg 1963, S. 21; Vogel/Wiebel, RN 124 zu Art. 109 GG, weitere Nachweise unten bei Abhandlung der konkreten Ziele.
 - (3) Zur Interdependenz von Sozialpolitik und Wirtschaftsentwicklung O.A. Friedrich, Sozialpolitik als Stabilitäts- und Wachstumsfaktor, in: Wirtschaftsdienst 1971, S. 197 ff.
 - (4) H.P. Bull, a.a.O., S. 219. Ähnlich kommt auch Kl. Stern, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, in: Schriftenreihe der juristischen Gesellschaft e.V. Berlin, Heft 34, Berlin 1969, S. 3, zu dem Schluß, daß der Staat "nur noch in seiner Funktion zur Gewährleistung gesellschaftlicher und ökonomischer Sicherheit gebilligt wird, die freilich untereinander so interdependent sind, daß das, was man für gesellschaftlichen Fortschritt hält, überhaupt nur durch ökonomisches Wachstum erreichbar ist. Zwangsläufig rückt damit die Forderung wirtschaftlicher Stabilität in die gravitische Mitte staatlicher Aufgabenerledigung".

- 1) "die Bereitstellung finanzieller Mittel"
(direkte Form der Unterstützung)
- 2) "die Einwirkung auf die Wirtschaftsprozesse"⁽¹⁾
(indirekte Förderung und Lenkung).

Für die Qualitätsbestimmung der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG ist nur die zweite Kategorie einschlägig, so daß wir uns auf sie beschränken können. Die Bewältigung der unter Ziffer 2) genannten Aufgabe hat im Hinblick auf bestimmte Ziele zu erfolgen, die wir der Verfassung entnehmen können.

2.4.2.5 Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik⁽²⁾

a) Stabilität des Preisniveaus

Das Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat verlangt eine Politik sozialer Gerechtigkeit, die "eine annähernd gleichmäßige Förderung des Wohls der Bürger, sowie eine entsprechend gleichmäßige Verteilung der Lasten zu erstreben" hat.⁽³⁾ Hieraus folgt die Verpflichtung des Staates, für die Stabilität des Preisniveaus einzutreten. Ein Staat, der inflationäre Preissteigerungen zuläßt, schadet einem Großteil seiner Bürger, deren Besitz in Geldvermögen und nicht in inflationsgeschützten Werten besteht.⁽⁴⁾

Die bestehende Ungleichheit wird durch die eintretenden redistributiven Effekte vertieft, da die Haushalte, die bereits den größeren Anteil an den

-
- (1) Ders., a.a.O., S. 219 f.
 - (2) Vgl. dazu den Zielkatalog von H.P. Bull, a.a.O., S. 259 ff.
Die Ableitung der Ziele aus der Rechtsordnung erfolgt in recht kursorischer Art und Weise, da ein detaillierterer und gründlicherer Nachweis den Rahmen der vorliegenden Arbeit überschritten hätte. Es soll auch nicht verkannt werden, daß die vorgenommene Herleitung nicht unbestritten ist. Wir glauben jedoch hinreichende Gründe zu liefern, um die hier vorgetragene Meinung zu rechtfertigen.
 - (3) BVerfGE 5, 85 (198). Kritisch zur Interpretation des Gleichheitssatzes im Sinne eines bloßen Willkürverbotes durch das Bundesverfassungsgericht H.F. Zacher, Soziale Gleichheit, AöR 93 (1968), S. 241 ff. (382/383).
 - (4) Näheres hierzu bei H. Giersch, Geldwertstabilität, Sparen und Wirtschaftswachstum, in: Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik, München 1971, S. 55 ff. (56 f.).

volkswirtschaftlichen Aktiva besitzen, am meisten begünstigt werden. ⁽¹⁾

Es dürfte weiterhin mit unseren herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen kaum vereinbar sein, wenn der Schuldner in einer Rechtsordnung, in der das Nominalwertprinzip ⁽²⁾ gilt, dem Gläubiger weniger zurückzugeben braucht, als er erhalten hat. ⁽³⁾

Die Verpflichtung zu einer Stabilitätspolitik folgt auch aus anderen Bestimmungen der Verfassung. Das Währungs- und Geldwesen i.S. des Art. 73 Ziff. 4 GG umfaßt nicht nur die "besondere institutionelle Ordnung der Geldrechnung und der in ihr gültigen Zahlungsmittel, sondern auch die tragenden Grundsätze der Währungspolitik". ⁽⁴⁾ Zu diesen zählt auch die Erhaltung des Geldwertes und demzufolge jede Maßnahme der Währungspolitik, die der Inflationsbekämpfung dient. ⁽⁵⁾ Gestattet im allgemeinen die Rechtsordnung nicht den Schluß von der Zuständigkeit auf eine materielle Rechtspflicht, so ist dies jedoch für das Verfassungsrecht bejaht worden in den Fällen, in denen der Zuständigkeitsregelung eine Zielbestimmung entnommen werden kann. ⁽⁶⁾

-
- (1) Vgl. die Studie von R. Hauser, Vermögensumverteilung bei schleichender Inflation, Münchener Universitätschriften, Reihe der staatswissenschaftlichen Fakultät, Bd. 2, Kalemünz 1969, insbes. S. 181 ff.
- (2) Die Forderung "Mark gleich Mark" hat den Gesetzgeber beispielsweise zu folgenden Regelungen veranlaßt (nach H. Giersch, a.a.O., S. 56) :
- Verbot von Wertsicherungsklauseln im Kapitalverkehr (§§ 1 - 3 Währ.G.)
 - Ausnahme langfristige Schuldverhältnisse (§ 3 Abs. II Währ.G. i. V. § 49 Abs. II AWG)
 - Bestimmung von Höchstzinssätzen
 - Einkommensteuerpflichtigkeit von Zinserträgen auch soweit sie nur den Geldwertschwund ausgleichen bzw. nicht ausgleichen (vgl. hierzu Gemper, Geldentwertung, Nominalwertprinzip und Besteuerung, fehlende wirtschaftliche Interpretation des Nominalwertprinzips, BB 1972, S. 761 ff.)
 - Verbot der Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert bei der steuerlichen Gewinnermittlung
- Auch die Gerichte haben es durchweg abgelehnt, von dem Nominalwertprinzip abzugehen: vgl. BVerfG in NJW 1962, S. 1882; BAG in DB 1965, S. 822; BGH in NJW 1959, S. 2203; BFH in BStBl. III 1967, S. 690 ff. m.w. Nachw.; BStBl. II 1968, S. 302 (303); BStBl. II 1968, S. 653 (654 f.); Ausnahme: die von BAG und BGH zur Anpassung von Betriebsrenten 1973 gefällten Entscheidungen, H. Schueler, in: 'Die Zeit', "Wo Mark nicht mehr Mark ist", Nr. 45 vom 2.11.1973, S. 43.
- (3) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 122.
- (4) BVerfGE 4, 60 (73).
- (5) Ebda.
- (6) Vgl. U. Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 61; ders. Staatszielbestimmungen, a.a.O., S. 338; H. Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, S. 89 ff.

Weiterhin leitet man die Pflicht zur Geldwerterhaltung aus Art. 14 GG ab, denn eine Wirtschaftspolitik, die eine Kaufkraftentwertung zuläßt, stellt "eine eklatante Verletzung der Eigentumsgarantie" dar.⁽¹⁾

b) Hoher Beschäftigungsstand

Die dem Sozialstaatsprinzip immanente Pflicht zur Daseinsvorsorge⁽²⁾ verpflichtet den Staat zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Minderung des Mangels an Arbeitskräften.⁽³⁾ Es handelt sich hier nach dem Bundesverfassungsgericht um einen "Gemeinschaftswert, dessen Schutzbedürftigkeit ... für die industrielle Massengesellschaft allgemein anerkannt und von der jeweiligen sonstigen Gesellschafts- oder Wirtschaftspolitik unabhängig"⁽⁴⁾ ist. Das Bundesverfassungsgericht sieht demnach die Arbeitsmöglichkeit als Grundbedingung menschlicher Existenz an. Zu Recht, wenn man bedenkt, daß die Arbeit nicht nur Produktionsfaktor ist, sondern einen "elementaren Eigenwert"⁽⁵⁾ darstellt. Sie gestattet dem einzelnen, sich zu realisieren und seinem Leben den seiner Meinung nach zukommenden Sinn zu geben.⁽⁶⁾

Es gilt auch zu beachten, daß erst der gesicherte Arbeitsplatz zu einer effektiven Sozial- und Arbeitsschutzgesetzgebung führt, da durch ihn der Arbeitnehmer in die Lage gesetzt wird, voll von ihr Gebrauch zu machen und nicht aus Furcht um seinen Arbeitsplatz auf die Geltendmachung seiner Rechte verzichtet.⁽⁷⁾

(1) W. Weber, Aussprache zum Thema: Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1956), S. 83 u.a.; auch H.-J. Papier, Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR 98 (1973), S. 528 ff. (540) kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, daß Art. 14 Abs. 1 GG den Staat verpflichtet, geldwertbeeinträchtigende Maßnahmen zu unterlassen.

(2) BVerfGE 21, 245 ff. (251).

(3) Ebda., wo sogar von einer Pflicht zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit die Rede ist

(4) Ebda.

(5) W.F. Lindacher, a.a.O., S. 21.

(6) Vgl. E. Welty, Vom Sinn und Wert menschlicher Arbeit, Göttingen 1946.

(7) H. Ehrenberg, Zwischen Marx und Markt, Frankfurt 1973, S. 179.

Sieht man in der grundgesetzlichen Anerkennung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und des Rechts zur Entfaltung der Persönlichkeit mehr als Deklamationen und die Beschränkung Arbeitswilliger auf die Existenz von Fürsorgeempfängern, so dürfte sich auch insoweit eine Pflicht des Staates zur Verminderung der Arbeitslosigkeit ergeben. ⁽¹⁾

Eine recht verstandene Pflicht des Staates zur Förderung des Gemeinwohls erfaßt nicht nur die Arbeit, sondern auch die anderen Produktionsfaktoren, insbesondere das Kapital. Um die Lebenshaltung der Bevölkerung zu heben, ⁽²⁾ muß der Staat für einen möglichst hohen Beschäftigungsstand (Auslastung) der produktiven nationalen Ressourcen sorgen. Die Relativierung des Zieles durch das Adjektiv "hoher" ⁽³⁾ stellt klar, daß nicht eine Totalauslastung, sondern die der Allgemeinheit dienlichere, niedriger anzusetzende Optimalauslastung ⁽⁴⁾ anzustreben ist.

c) Wachstum

Die Bedeutung, die der Verfassungsgeber dem Wachstum zumißt, kommt in einigen neueren Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck. ⁽⁵⁾ So werden in Art. 91 a Abs. 1 Ziff. 3 und 2 die Verbesserung der Agrar- und regionalen Wirtschaftsstruktur zu Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern

-
- (1) Ebenso H. P. Bull, a.a.O., S. 260; entsprechend führt H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage Stuttgart u.a. 1966, S. 586/587 aus: "... daß der Staat eine erheblichere Arbeitslosigkeit nicht als gleichgültig werten und ihr nicht untätig zusehen dürfte, ist heute gefestigtes Gemeingut aller Staaten".
 - (2) Vgl. Art. 2 EWGV; für die Auswirkungen der Vertragspflichten im innerstaatlichen Bereich vgl. u. S. 47 ff.
 - (3) Ebenso § 1 S. 2 StWG; § 2 S. 2 SVRG, Art. 104 EWGV - Näheres hierzu unten S. 49 ff.
 - (4) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 128; vgl. auch H. Paulick, Verfassungsmäßige Grenzen wirtschaftspolitisch motivierter Steuerpolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 203 ff. (217).
 - (5) Vgl. hierzu Vogel/Wiebel, RN 89 zu Art. 109 GG.

erhoben. In Art. 104 a Abs. IV S. 1 GG wird abweichend von der Regel des Absatzes I dem Bund gestattet, den Ländern Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft sowie zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums zu geben. ⁽¹⁾

Neben den allgemeinen positiven Auswirkungen, die sich aus dem Wachstum ergeben, ⁽²⁾ ist es ein Mittel zur Verwirklichung größerer sozialer Gerechtigkeit. Es gestattet eine Vermögensumverteilung, ohne daß der vorhandene Besitzstand geschmälert wird, sofern eine Neuverteilung nur hinsichtlich des in der Zukunft geschaffenen Mehrwertes erfolgt. Die gezielte Förderung des Wachstums in Form der Struktur- und Regionalpolitik dient dazu, einheitlichere Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet herzustellen. ⁽³⁾

Dem Wachstum kommt darüberhinaus entscheidende Bedeutung für die Realisierung des dem Sozialstaatsprinzip exegierten Beschäftigungszieles zu. Ohne Wachstum wäre es auf mittlere Sicht nicht möglich, die Arbeitslosenquote auf dem optimal niedrigsten Stand zu halten, denn die stetig stattfindenden Produktivitätsfortschritte würden zu einer Freisetzung der Arbeitskräfte führen. ⁽⁴⁾

(1) Näheres bei Vogel/Kirchhof, RN 133 ff. zu Art. 104 a.

(2) Beispielhaft seien genannt : leichtere Bewältigung des Rentenberges, der Umweltprobleme, der Fürsorge, der Bildungspolitik, internationale Aufwertung des Staates etc. "Wachstum wirkt konfliktmindernd", H.-J. Schmahl, a.a.O., S. 25; vgl. die sehr detaillierte Studie der Prognos-AG, Wachstum und Gesellschaftspolitik, von D. Schröder, Stuttgart u.a. 1971.

(3) Wie notwendig dies ist, verdeutlichen die nachstehenden Zahlen: im Juni 1968 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote in

der Bundesrepublik	1,1 %
Leer (Ostfriesland)	4,2 %
Emden	3,7 %
Schwandorf (Nordbay.)	3,0 %

Im Winter 1968/69 hingegen reichte die Spanne sogar von 1,8 % Bundesdurchschnitt bis zu 12,2 % in Schwandorf und 15,8 % in Deggendorf. Vgl. H. Ehrenberg, a.a.O., S. 218 ff. (220).

(4) OECD, The Growth of Output 1960 - 1980, Paris 1970, S. 95; H.-J. Schmahl, a.a.O., S. 18.

Somit bleibt festzuhalten, daß der Staat kraft Verfassung zu einer Förderung des wirtschaftlichen Wachstums verpflichtet ist.⁽¹⁾

d) Gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung

Die vom BVerfG⁽²⁾ dem Sozialstaatsprinzip entnommene Pflicht "annähernd gleichmäßiger Förderung des Wohls aller Bürger und annähernd gleichmäßiger Verteilung aller Lasten"⁽³⁾ verlangt nach einer Einkommens- und Vermögenspolitik des Staates.⁽⁴⁾ Folgt man Denninger, so handelt es sich hier quasi um eine Existenzfrage des Staates, denn "der Staat des ausgehenden 20. Jahrhunderts wird das Problem der 'sozialen Gerechtigkeit' als Problem Nummer 1 anerkennen und danach verfahren, oder er wird eine vernichtende Legitimitätseinbuße erleiden".⁽⁵⁾

Eine dem Marktmechanismus überlassene Verteilung ist nicht geeignet, soziale Gerechtigkeit herzustellen. Korrigierende Maßnahmen des Staates sind deshalb vonnöten,⁽⁶⁾ wobei er die in Art. 9 Abs. III GG verbürgte Autonomie der Tarifpartner zu berücksichtigen hat.

-
- (1) Vgl. auch die Äußerung H. P. Ipsens vom "Verfassungsauftrag zur Wachstumsvorsorge" in der Aussprache zum Thema "Gesetzgeber und Verwaltung", VVDStRL 24, S. 222. Zustimmung: R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M. 1971, S. 117.
- (2) BVerfG 5, 85 (198) KPD-Verbot.
- (3) Nach Meinung von Erhard Denninger hat der "Staat die Erfüllung dieser Pflicht zwanzig Jahre versäumt", in: Staatsrecht, 1. Leitbilder: Lehrformeln? Lügen? Legitimationen?, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 148. Inwieweit die Steuerpolitik zur Vermögenskonzentration und mittelständischen Existenzsicherung geführt hat, vgl. H. H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln u.a. 1970, S. 286 ff.; zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Umverteilung Chr. Heinze, Autonome und heteronome Verteilung, Berlin 1970, S. 61 ff.
- (4) auch H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 557, bejaht das gesamtwirtschaftliche Ziel "gerechte Einkommensverteilung" unter Hinweis auf Art. 109 Abs. II GG und § 1 StWG. Die Verweisung auf § 1 StWG ist mißverständlich, und sie dürfte von Ipsen wohl auch nur im Hinblick auf das in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnte Wachstumsziel gemeint sein.
- (5) E. Denninger, a.a.O., S. 135.
- (6) Für die Frage, welcher Art sie sein können, vgl. E. Denninger, a.a.O., S. 149 ff.; H. Hartwich, a.a.O., S. 193 ff.

Eine Umverteilung wird jedoch nicht nur erstrebt, weil sie den Freiheitsraum des einzelnen durch Erhöhung der wirtschaftlichen Sicherheit zu erweitern geeignet ist,⁽¹⁾ sondern sie wird mehr und mehr auch als ein Mittel zur Erhaltung der Preisstabilität angesehen.⁽²⁾

Die in der Vergangenheit praktizierte Einkommenspolitik war im wesentlichen gerichtet auf produktivitäts- bzw. leitlinienorientierte Lohnerhöhungen,⁽³⁾ die aufgrund der unzureichenden Möglichkeiten der Wirtschaftsprognose⁽⁴⁾ dazu führte, daß die "Arbeitnehmer einseitig den Preis für die Geldwertstabilität"⁽⁵⁾ trugen, wenn der reale Konjunkturverlauf den prognostizierten übertraf. Das beste Beispiel hierfür aus der jüngsten Vergangenheit ist der maßvolle Abschluß der IG-Metall im Frühjahr 1973, der den Arbeitnehmern zusätzliches Einkommen sichern sollte und tatsächlich, wie sich im Laufe des Jahres herausstellte, nur knapp über der Inflationsrate lag. Die Gewerkschaften lehnen es ab, das "verteilungspolitische Risiko"⁽⁶⁾ länger zu tragen und nehmen erwartete Preissteigerungen in ihren Lohnforderungen vorweg. Von einer produktivitätsorientierten, kostenneutralen

-
- (1) Zum Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Freiheit vgl. K. Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Festschrift für R. Smend zum 80. Geburtstag, S. 71 ff. (80); ebenso P. Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, 446 ff. (455); G. Stahlmann, Die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates als Voraussetzung der individuellen Freiheit, Diss. Göttingen 1972.
- (2) Vgl. hierzu das Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SV-Rat) 1972/73 Ziff. 496 ff.; die Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Grundfragen der Stabilitätspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 1973, Nr. 44, S. 399 ff. II, Ziff. 6, 7 und 11; H. Lampert, Vermögenspolitische Maßnahmen und erfolgreiche Instrumente der Einkommensverteilung? in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 351 ff. Eine gute geraffte Übersicht der Theorien zur gesamtwirtschaftlichen Wirkung von Lohnsteigerungen findet sich bei B. Kulp, Zur Frage der Effizienz von Lohnleitlinien, in: WiSt 1972, S. 93 ff. (94/95).
- (3) H. Lampert, a.a.O., S. 362.
- (4) Vgl. D. Marx, Zahlendemagogie oder Wirtschaftspolitik nach Maß? in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 90. Jg. (1970), S. 257 ff. (261).
- (5) H. Lampert, a.a.O.
- (6) H. Lampert, a.a.O., S. 363.

Lohnpolitik kann keine Rede mehr sein, und es stellt sich die Frage, ob man eine "Synthese von Einkommens- und Vermögenspolitik"⁽¹⁾ findet, die dem Stabilitätsziel gerecht wird. Zweck der Lösungen muß es sein, "der funktionellen Verteilung der Einkommen ... ihre Bedeutung für die verteilungspolitischen Zielsetzungen" zu nehmen⁽²⁾ und über eine Umverteilung der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Vermögenszuwächse für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen.⁽³⁾ Es soll also mit anderen Worten eine Umverteilungspolitik betrieben werden, die zu einer Entlastung der Lohnverhandlungen führt und den Gewerkschaften gestattet, sich möglichst auf kostenneutrale Lohnforderungen zu beschränken. Voraussetzung hierfür ist, daß nunmehr für die verteilungsneutrale Lohnpolitik ein Ersatz in Form einer adäquaten Vermögensumverteilung gefunden wird.

e) Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Neben die genannten Ziele tritt als notwendiges Komplement das "außenwirtschaftliche Gleichgewicht". Es beinhaltet die Pflicht, die außenwirtschaftlichen Beziehungen derart zu gestalten, daß von ihnen auf kurze Sicht keine negativen Einflüsse auf die binnenwirtschaftlichen konjunkturpolitischen Ziele ausgehen können.⁽⁴⁾ Dies ist gegeben bei einem "Zustand, in dem sich bei konstantem Wechselkurs die Zahlungseingänge und die Zahlungsausgänge im internationalen Verkehr die Waage halten (unveränderte Währungsreserven) ...".⁽⁵⁾

Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht liefert im Gegensatz zu den anderen Zielen keinen unmittelbar für den Bürger sichtbaren Vorteil und besitzt insoweit keinen Eigenwert. Angesichts der engen internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft ist seine Wahrung jedoch als notwendiges Mittel zur Erreichung der binnenwirtschaftlichen Ziele anzusehen.⁽⁶⁾

(1) Ders.

(2) SV-Rat Jahresgutachten 1972/73, Ziff. 496.

(3) Dasselbst Ziff. 496; im Ergebnis ebenso H. Lampert, S. 363.

(4) Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1968/69, Ziff. 193.

(5) Dasselbst; desgleichen Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium, a.a.O., II, Ziff. 16 ff. (17).

(6) Vogel/Wiebel RN 97 zu Art. 109 GG; Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 128; ebenso: H.P. Bull, a.a.O., S. 261.

2.4.2.6 Die EWG-rechtlich vorgegebenen Ziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Soweit Zweifel hinsichtlich der vorstehend aus dem Grundgesetz abgeleiteten Ziele bestehen, muß man ihnen - mit Ausnahme des Verteilungszieles - seit der Unterzeichnung und Ratifizierung des EWG-Vertrages (EWGV) durch die Bundesrepublik ihre Begründetheit absprechen.⁽¹⁾⁽²⁾

Welcher Art das gew. Gl. sein soll, ergibt sich nicht nur aus dem Grundgesetz. Mit der Ratifizierung des EWG-Vertrages durch die Bundesrepublik Deutschland wurde auch die Haushaltswirtschaft auf Ziele verpflichtet,⁽³⁾ die bei der Qualitätsbestimmung des gew. Gl. zu beachten sind. Gemäß Art. 2 EWGV ist es die Aufgabe⁽⁴⁾ der Gemeinschaft und damit auch der Mitgliedstaaten,⁽⁵⁾ eine :

- "harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens",
- "beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung",⁽⁶⁾
- (u.a. Wachstum)
- "größere Stabilität" und
- "beschleunigte Hebung der Lebenshaltung ... zu fördern".

Als Mittel sind die "Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" bezeichnet (Art. 2 EWGV). Die Tatsache, daß hier als Mittel die Koordinierung der Wirtschaftspolitik genannt wird, bedeutet nicht, daß sich darin schon die Förderungspflicht der Mitgliedstaaten erschöpft, denn die bloße Abstimmung

(1) Im Ergebnis ebenso: H.P. Bull, a.a.O., S. 257/258.

(2) Zur zeitgemäßen Finanzpolitik in den westlichen Industrieländern vgl. OECD, Finanzpolitik im Dienste des wirtschaftlichen Gleichgewichts, Paris 1968, insbes. S. 13 ff. Zu den Zielen der Wirtschaftspolitik allgemein vgl. J. Tinbergen, Wirtschaftspolitik, in: "Beiträge zur Wirtschaftspolitik", Bd. 8, Hrsg. E. Tuchtfeldt, Freiburg 1968, S. 50 ff.

(3) Vgl. hierzu sogleich unten S. 48 f.

(4) Zur Verbindlichkeit der Zielbestimmungen vgl. H.P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 557 ff. m.w. Nachw.

(5) Groeben-Boeckh, Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 7, I A 53, Vorbem. zu Art. 103 - 116, 4 b - vgl. Art. 5 EWGV.

(6) Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin u.a. 1969, Anm. 1 b zu Art. 2 EWGV; daneben auch Ausweitung des Handels

der Wirtschaftspolitik dürfte als Mittel zur Erreichung der genannten Ziele untauglich sein. Es soll vielmehr die auf Verwirklichung der Ziele des Art. 2 EWGV ausgerichtete Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer harmonisiert werden. Eine andere Auslegung ließe außer Acht, daß der EWGV mit dem Vorsatz abgeschlossen wurde, "die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen in den Mitgliedsländern anzustreben".⁽¹⁾

Im Gegensatz zu Art. 2 EWGV wendet sich Art. 104 EWGV direkt an die Mitgliedsstaaten und verlangt von jedem von ihnen "... die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuhalten".⁽²⁾ Die Tatsache, daß das Wachstum hier nicht genannt wird, ist unschädlich, da sich insoweit schon eine Pflicht aus Art. 2 EWGV ergibt.

Mit Ausnahme des Verteilungszieles⁽³⁾ schreibt also der EWGV der nationalen Wirtschaftspolitik, zu der auch die Haushaltswirtschaft gehört,⁽⁴⁾ die Ziele vor, die wir bereits dem Grundgesetz entnehmen konnten. Folgt man der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, dann muß das gesw. Gl. mindestens durch die dem EWGV zu entnehmenden Qualitätskomponenten gekennzeichnet sein, denn die "Eigenständigkeit" der durch den Vertrag sowie das sekundäre Gemeinschaftsrecht geschaffenen Rechts-

-
- (1) Vgl. die Präambel zum EWGV Abs. III; für die jeweilige Ausformung der Ziele im nationalen Bereich, vgl. E.S. Kirschen u.a., International vergleichende Wirtschaftspolitik, in: Quaestiones Economicae Bd. 3, Berlin 1967, S. 5 ff., 10 ff.; Jean Saint-Geours, La politique économique des principaux pays industriels de l'occident, Paris 1969.
 - (2) Hierzu ist insbesondere die Bundesbank berufen, die nach § 3 Bundesbankgesetz v. 26.7.1957 (BGBl. I, S. 745) die "Währung zu sichern" hat.
 - (3) Das Ziel einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung läßt sich dem EWGV trotz seiner sozialen Tendenz (vgl. J. Scherer, a.a.O., S. 170 ff.) nicht entnehmen. Es findet sich jedoch im "Dritten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik" v. 9.2.1971, das der Ministerrat verabschiedet hat (ABl. Nr. L 49 v. 1.3.1971, S. 5); außerdem abgedruckt bei R. Hellmann, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1972, S. 256 ff. (262).
 - (4) Vgl. zur Auslegung des Begriffes "Wirtschaftspolitik" Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 104; ebenso: Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 104; enger H.P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 779, der "Wirtschaftspolitik" i.S. des Art. 104 nur als "Konjunkturpolitik" verstanden wissen will.

ordnung verbietet es, einen Vorrang von "wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften" anzunehmen, soll ihr nicht "der Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt" und die "Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden".⁽¹⁾ Das Bundesverfassungsgericht⁽²⁾ hat sich nicht ausdrücklich zu dem Rangverhältnis von Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz geäußert, aber zugestanden, daß die Organe der EWG Hoheitsrechte ausüben, "deren sich die Mitgliedstaaten zugunsten der von ihnen gegründeten Gemeinschaft entäußert haben. Das trifft für die Wirtschaftspolitik als solche nicht zu, da sie grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten bleibt (vgl. Art. 5, 103, 104, 105 EWGV),⁽³⁾ wohl aber für die Freiheit in der Zielverfolgung. Insoweit haben sich die Mitgliedstaaten rechtswirksam verpflichtet, und es steht spätestens seit Abschluß der Römischen Verträge nicht mehr in ihrem Belieben, welche wirtschaftspolitischen Ziele sie realisieren. Ihre Gestaltungsfreiheit beginnt erst dort wieder, wo eine Kollision mit den EWG-rechtlichen Verpflichtungen ausgeschlossen ist."⁽⁴⁾

2.4.2.7 Unterverfassungsgesetzliches Recht

So gesehen war es nur folgerichtig, daß der Bundesgesetzgeber 1963 das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verabschiedet hat.⁽⁵⁾ Er stellte damit

-
- (1) EuGHE X, 1251 ff. (1257) Costa./Enel; zur Frage des Verhältnisses von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht vgl. H. P. Ipsen, a. a. O., S. 255 ff. mit weiteren Entscheidungsnachweisen.
 - (2) BVerfGE 22, 293 ff. (296); vgl. auch BVerfGE 31, 145 (174 f.), wo ausgesprochen wird, daß es sich bei den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften um Normen handelt, die "entgegenstehendes nationales Recht überlagern und verdrängen", was beispielsweise für dem Art. 104 EWGV widersprechende Haushaltsgesetze relevant ist.
 - (3) J. Scherer, Die Wirtschaftsverfassung der EWG, Baden-Baden 1970, S. 185; B. Molitor, in: Handbuch für Europäische Wirtschaft, Baden-Baden 1973, Vorbem. zu Art. 103 - 109, I Ziff. 2 a; vgl. auch die Entscheidung des Ministerrates vom 22.3.1971 über die Verstärkung der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 73/12.
 - (4) Zur darüber hinaus faktisch eingeschränkten Autonomie vgl. B. Molitor, a. a. O., I, Ziff. 2 c.
 - (5) Ges. vom 14. Aug. 1963 (SVRG), BGBl. 1963, I, S. 685.

den Politikern einen Expertenkreis zur Seite, dessen Aufgabe es ist, "die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung dar(zu)stellen". Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. ⁽¹⁾

§ 2 SVRG setzt nur Richtpunkte für die Gutachtertätigkeit des Sachverständigenrates und untersagt ausdrücklich jegliche Empfehlungen. ⁽²⁾ Dies mindert jedoch nicht die Bedeutung des Gesetzes als Auslegungsmittel für die Verfassung allgemein und das Sozialstaatsprinzip im besonderen. Hat einerseits der Sachverständigenrat zu zeigen, wie die oben genannten Ziele erreicht werden können und dienen seine Feststellungen andererseits zur "Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen ..." (§ 1 Abs. 1, S. 1 SVRG), so impliziert dies eine Anerkennung der in § 2 S. 2 und S. 3 SVRG aufgezählten Ziele, und es geht nicht mehr um das "Ob" ihrer Verfolgung als vielmehr um das "Wie". ⁽³⁾

Berücksichtigt man die vorstehenden Ausführungen, so kommt der in § 1 S. 2 StWG ausgesprochenen Verpflichtung, die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, "daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen", lediglich

(1) § 2 S. 2 und S. 3 SVRG

(2) Zu welchen sprachlichen Formulierungskünsten dies nötig ist, hat Fritz Neumark geschildert und ihn zu der Forderung veranlaßt, man solle diese Bestimmung im SVRG streichen, in: die 'Zeit' v. 2.11.1973, Nr. 45, S. 46 f.

(3) Ähnlich E. Benda, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 849.

"deklaratorische"⁽¹⁾ Bedeutung zu. Es handelt sich um eine unvollständige, auf die konjunktur- und wachstumspolitischen Ziele beschränkte Artikulierung schon bestehender Rechtspflichten durch den Bundesgesetzgeber,⁽²⁾ die als Bestandteil der Verfassungswirklichkeit zur Konkretisierung der gefundenen Qualitätskomponenten des gew. Gl. herangezogen werden muß.

2.4.2.8 Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt festzuhalten :

Das gew. Gl. wurde von dem Verfassungsgesetzgeber bewußt nicht definiert. Es handelt sich um einen "offenen" und "dynamischen" Begriff. Seine nähere Ausgestaltung erfolgt aus den durch die Verfassung dem Staat gestellten Aufgaben, soweit sie für die Qualität des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage bestimmend sind. In dem Maße, in dem sich das Verständnis von den Staatsaufgaben im wirtschaftlichen Bereich ändert, muß auch der Inhalt des gew. Gl. eine Wandlung erfahren.

Zur Zeit setzt sich das gew. Gl. aus den Unterzielen Stabilität des Preisniveaus, hohem Beschäftigungsstand, Wachstum, gerechterer Einkommens- und Vermögensverteilung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht zusammen.

Diese Inhaltsbestimmung erfüllt die oben gestellten Anforderungen.⁽³⁾ Sie ist essentiell der Verfassung entnommen und wird lediglich durch unterverfassungsrechtliches und EWG-Recht konkretisiert. Sie paßt gleichermaßen für alle Vorschriften, in denen das gew. Gl. genannt wird. Sie ist außerdem theorieneutral, denn ihr Gehalt ist nicht abhängig von den jeweils gängigen volkswirtschaftlichen Theorien, sondern den der Rechtsordnung zu exegierenden Staatsaufgaben, wobei nicht verkannt werden soll, welch

(1) Ähnlich kommt auch P. Badura für die Neufassung des Art. 109 GG zu dem Ergebnis: "Sie verdeutlicht das Wirtschaftsverfassungsrecht, in dem sie das an sich bereits vom Sozialstaatsatz umfaßte Mandat zur Konjunkturpolitik mit der Festlegung der staatlichen Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausdrücklich bekräftigt." (Unterstreichungen von mir), Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt 1971, S. 57.

(2) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 117.

(3) Vgl. S. 25 ff.

fundamentalen Beitrag die Theorie bei der Formulierung von neuen Staatsaufgaben leistet. Man wird jedoch sagen können, daß im Augenblick der Übernahme in den Staatsaufgabenkatalog das ursprünglich von der Theorie (Wissenschaft) für notwendig befundene Ziel zum gesicherten Kenntnisstand gehört und als "theorieneutral" im hier verstandenen Sinn bezeichnet werden kann. Für das sog. technische Ziel des "außenwirtschaftlichen Gleichgewichts" gilt nichts anderes, verdankt es doch seine Zugehörigkeit zum Zielbündel des gew. Gl. der gesicherten Erkenntnis, daß ohne seine Herstellung die anderen Ziele nicht erreichbar sind.

2.4.2.9 Konkretisierung der Qualitätskomponenten des gew. Gl.

Soweit wir der Verfassung eine Pflicht zur Förderung des Wachstums, der Preisstabilität etc. entnehmen, haben wir es unterlassen, diese Ziele zu definieren, in der Hoffnung, vielleicht in sonstigen Rechtsvorschriften ihre Definition zu finden. Aber selbst in den §§ 1 S. 2 StWG und 2 S. 2 SVRG sowie in Art. 104 EWGV sucht man vergeblich nach einer näheren Erklärung. Es ist daher auf die von den Wirtschaftswissenschaften erarbeiteten allgemeinen Sinngebung zurückzugreifen, die im Lichte der Wertordnung des Grundgesetzes zu verstehen sind. Die in dem sonstigen Recht enthaltenen Qualifizierungen (z.B. "stetiges angemessenes Wachstum" in § 1 S. 2 StWG) sind als Ausdruck des zeitgemäßen Verständnisses mitzubetrachten.

a) Hoher Beschäftigungsstand

Dieses Ziel verlangt eine optimale Annäherung der tatsächlichen Produktion (des realen Bruttosozialprodukts) an die mögliche Produktion (das potentielle Bruttosozialprodukt),⁽¹⁾ um so eine bestmögliche Ausnutzung der nationalen Ressourcen (Arbeit, Boden, Kapital) zu erreichen.⁽²⁾ Die Auslastung des nationalen Produktionspotentials wird nicht um ihrer selbst willen,

(1) Wissenschaftlicher Beirat, Grundfragen der Stabilitätspolitik, a.a.O., B II, 1.

(2) Zur vom Wissenschaftlichen Beirat geforderten Konzeption der "konjunkturellen Normalbeschäftigung" vgl. a.a.O., B II, 1 ff.

sondern zum Wohl der Bürger erstrebt, weshalb wir schon der Verfassung eine Relativierung entnommen haben, die durch das Adjektiv "hoch" zum Ausdruck kommt. Die in Art. 104 EWGV, § 2 S. 2 SVRG und § 1 S. 2 StWG vorgenommenen Zielbestimmungen bestätigen diese Auslegung.

Das in der Pflicht des Staates zur Daseinsvorsorge wurzelnde Ziel "hoher Beschäftigungsstand" gebietet auch friktionelle und strukturell bedingte Arbeitslosigkeit⁽¹⁾ auf ein Minimum zu beschränken,⁽²⁾ wobei die Würde des Menschen und unser Gesellschaftsverständnis eine "Politik der Hilfe zur Selbsthilfe"⁽³⁾ verlangen.

b) Stabilität des Preisniveaus

Hierunter ist die Stabilerhaltung des allgemeinen inländischen Preisniveaus zu verstehen,⁽⁴⁾ was jedoch nicht bedeutet, daß die Preise einzelner Güter nicht schwanken dürfen. Soweit Preissteigerungen entsprechende Preismin-
derungen gegenüberstehen und die Kaufkraft der Deutschen Mark gleich bleibt,⁽⁵⁾ ist der Forderung Genüge getan.⁽⁶⁾ Absolute Konstanz des Preis-

-
- (1) "Friktionelle Arbeitslosigkeit" ist "eine Arbeitslosigkeit, die auf Verzögerung in der Besetzung von offenen Stellen durch entsprechend Ausgebildete zurückzuführen ist", "strukturelle Arbeitslosigkeit" dagegen, eine Arbeitslosigkeit, die ihre Ursachen beispielsweise im Niedergang eines best. Industriezweiges oder in "räumlichen Verlagerungen von Industriebetrieben haben kann." E.S. Kirschen u.a., a.a.O., S. 10/11.
 - (2) Im Ergebnis ebenso: Maunz-Dürig-Herzog, RN 25 zu Art. 109 GG.
 - (3) Vgl. Klaus Lompe, a.a.O., S. 158, der die Gesellschaftspolitik als "Politik des geplanten sozialen Wandels" (S. 156 ff.) versteht, bei der dem Staat die Aufgabe zukommt, die notwendigen Anpassungsprozesse zu erleichtern. Als Schritte in dieser Richtung seien beispielsweise das Bundesarbeits- und das Bundesausbildungsförderungsgesetz genannt. Haushaltswirtschaftlich schlagen derartige Maßnahmen als Umschulungsbeihilfen oder Studiumsfinanzierungen zu Buch.
 - (4) E.S. Kirschen, u.a., a.a.O., S. 11; Stern-Münch-Hansmeyer, S. 123 ff., A. Möller, RN 9 zu § 1 StWG; M.O. E. Hennies, Das nicht so magische Polygon der Wirtschaftspolitik, Berlin 1971, S. 20.
 - (5) Wissenschaftlicher Beirat, a.a.O., III, Ziff. 16.
 - (6) Hier erhebt sich sofort die Frage, welcher Warenkorb heranzuziehen ist. Soll man den Index des Brutto sozialprodukts oder der Lebenshaltungskosten zugrundelegen? Vgl. hierzu O.E. Hennies, a.a.O., S. 29 ff.; Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O. S. 122 ff.; H. Landes, a.a.O., S. 55 ff.

niveaus muß nicht bestehen, da sonst unter Zugrundelegung der mehr oder weniger ständig stattfindenden Qualitätsverbesserungen ein Geldwertzuwachs eintreten würde. ⁽¹⁾

Die Preisstabilität muß so lange ein Bestandteil des sog. "magischen Polygons" ⁽²⁾ bleiben, so lange man die Inflation national und international (d.h. für die BRD zumindest innerhalb der EWG bei festen Wechselkursen der Mitgliedstaaten zueinander und flexiblen Kursen nach außen) ⁽³⁾ nicht als Normale des Wirtschaftslebens ansieht und sie entsprechend bei allen geldwerten Forderungen berücksichtigt. ⁽⁴⁾

Bei der Auswahl der statistischen Meßgröße zur Kontrolle der Preisstabilität ist zu berücksichtigen, daß es sich hier um ein Ziel handelt, dessen Verfolgung die soziale Gerechtigkeit gebietet. Demgemäß ist ein Index zu wählen, der der Mehrheit der Bürger am meisten entgegenkommt, d.h. bei dessen Veränderung nach oben sie aufgrund ihrer Ausgabenstruktur am härtesten getroffen wird. ⁽⁵⁾

-
- (1) Vgl. SV-Rat, Jahresgutachten 1969/70, Im Sog des Booms, Stuttgart u. Mainz 1969, RN 158, der für Qualitätsverbesserungen eine Preissteigerung von 1 % als angemessen erachtet. Auch die Dt. Bundesbank kommt in dem im Auftrag des BFH erstatteten Gutachten (abgedruckt BFHE 89, S. 427) zu dem Ergebnis: Ein Anstieg des Preisindex für die private Lebenshaltung von 1 % sei keine Geldentwertung, 1 bis 2 % seien nur mit Einschränkung ein "Indiz" für eine Geldwertminderung, und jenseits von 2 % liege eine Kaufkraftminderung vor.
- (2) O.E. Hennies, a.a.O.
- (3) Vgl. hierzu die im Anschluß an die Kopenhagener Gipfelkonferenz von den EWG-Finanzministern beschlossenen Richtlinien, die unter anderem eine Konsultationspflicht der Mitgliedstaaten vor jeder beabsichtigten Änderung der Währungsparität vorsehen, FAZ v. 18.12.1973, Nr. 294, S. 13.
- (4) So hat H. Giersch zur Neutralisierung der hohen Inflationsraten in letzter Zeit wiederholt vorgeschlagen, "Indexklauseln einzuführen" - vgl. FAZ v. 24.10.1973, S. 17; hiergegen Br. Molitor, Indexklauseln eine falsche Medizin, FAZ v. 10.12.73 S. 13; vgl. auch die Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats, der nachdrücklich auf die Gefahr der Selbstbeschleunigung der Inflation hinweist, Grundfragen der Stabilitätspolitik, III, Ziff. 4.
- (5) Inwieweit der Lebenshaltungskostenindex diese Bedingung erfüllt, kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter untersucht werden.

c) Wachstum

Der Ausgleich von Angebot und Nachfrage soll nicht immer auf demselben Niveau stattfinden, sondern auf der durch das jeweilige gesamtwirtschaftliche Wachstum bestimmten kontinuierlich höher anzusetzenden Stufe.⁽¹⁾

Ein solches Gleichgewicht wird als dynamisch bezeichnet und stellt in Wahrheit "die entlang der Zeitachse aneinandergereihten temporären Gleichgewichtslagen" dar.⁽²⁾ Wachstum wird im allgemeinen als die Erhöhung des realen Bruttosozialprodukts definiert.⁽³⁾ Interpretiert man dieses Ziel im Lichte des Sozialstaatsprinzips, so muß es darauf ankommen, jedem einzelnen zu einem höheren Einkommen zu verhelfen.

Dem einzelnen dürfte in den seltensten Fällen mit einer absoluten Steigerung des Bruttosozialprodukts gedient sein, sofern sie sich als Folge eines höheren Einsatzes an Produktionsfaktoren darstellt. Steigert man beispielsweise die Zahl der eingesetzten Arbeitskräfte und erreicht hierdurch ein höheres Bruttosozialprodukt, so bleibt das individuell verfügbare Einkommen dennoch konstant, wenn das Bruttosozialprodukt und der Produktionsfaktor Arbeit proportional zugenommen haben. Anders wäre es dann, wenn die zusätzlich eingesetzten Produktionsfaktoren eine schlechtere Vergütung zugunsten der bereits vorhandenen erhielten.⁽⁴⁾ Wachstum, verstanden als

(1) So hat die von der OECD eingesetzte Kommission zur Feststellung des Einsatzes der Finanzpolitik als Instrument zur Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts in 7 Ländern (Belgien, BRD, Frankreich, GB, I, S, USA) festgestellt: "... besteht das allgemeine Ziel der Wirtschaftspolitik darin, die Nachfrage auf einem Niveau zu halten, das eine volle Ausnutzung der Ressourcen und ein ständiges Wachstum in einem mit der binnen- und außenwirtschaftlichen Stabilität zu vereinbarenden Tempo gewährleistet". OECD, Finanzpolitik im Dienste des wirtschaftlichen Gleichgewichts, Erfahrungen, Probleme, Lehren, Paris 1968, RN 209. Die überragende Bedeutung des Wachstums zeigt sich in der Volkswirtschaftslehre in einer vordringlich geführten "Wachstumsdebatte", "weil die heutige Lehre Stabilität und Vollbeschäftigung überhaupt nur in wachsender Wirtschaft gesichert sieht." H. Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 47 ff. (54).

(2) K. Brandt, HdSW, S. 601.

(3) Stern-Münch-Hansmeyer, S. 130; A. Möller, RN 12 zu § 1 StWG; H.J. Schmah, S. 25; M.O.E. Hennies, S. 35.

(4) Dies dürfte wohl die Situation der in Deutschland angestellten Gastarbeiter teilweise sein.

Steigerung des realen Bruttosozialproduktes pro Einwohner, dürfte deshalb eine dem Sozialstaatsprinzip eher entsprechende Definition sein.⁽¹⁾ Eine derartig auf das Individualwohl bezogene Interpretation wird dem Sozialstaatsprinzip zur Zeit noch gerechter als eine Auslegung i. S. der Förderung öffentlichen Wohlstandes, wenn man berücksichtigt, daß 1971 46 % von 23,1 Millionen Erwerbstätigen unter 800 DM netto und 79,6 % unter 1 200 DM netto verdienten.⁽²⁾ Mit Recht weist Ehrenberg darauf hin, daß bei einer solchen Lage eine Einebnung der Spitzeneinkommen wenig bewirkt und ein kräftiger kontinuierlicher Zuwachs benötigt wird.⁽³⁾

Es ist in diesem Zusammenhang Biedenkopf zu widersprechen, der glaubt, einen Begriff wie "stetiges und angemessenes Wachstum" "in toto aus der ökonomischen Sphäre rezipieren"⁽⁴⁾ zu müssen, da sich kein normativer Ansatz finde, der zur Auslegung herangezogen werden könnte. Hier wird verkannt, daß die dem § 1 S. 2 StWG oder dem Sozialstaatsprinzip entnommene Pflicht zur Wachstumsförderung zu einer Verrechtlichung des Begriffes führt, mit der Folge, daß anstelle der ökonomischen Formel ein wertbezogener Rechtsbegriff vorliegt, der unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhanges der Verfassung auszulegen ist.⁽⁵⁾

-
- (1) Folgerichtigerweise sprechen Maunz-Dürig-Herzog, RN 25 zu Art. 109 GG von einer "Produktivitätszunahme", ebenso befürworten Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 131, diese Definition.
- (2) H. Ehrenberg, Zwischen Marx und Markt, S. 68.
- (3) A.a.O., S. 69.
- (4) K. Biedenkopf, Rechtsfragen der Konzertierte Aktion, BB 1968, S. 1005 ff. (1006); ebenso H. Hollmann, Rechtsschranken der Globalsteuerung (I), DB 1973, S. 1633 ff. (1636).
- (5) So ist es nach G. Rinck als Allgemeingut der juristischen Methodenlehre anzusehen, "daß jeder Begriff, gleichgültig woher er kommt, zu einem juristischen Begriff wird, sobald er in die Rechtsnorm aufgenommen wird. Er ist deshalb nach juristischen Methoden und zwar nur nach ihnen auszulegen". Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen, a.a.O., S. 367 (m.w. Nachw.).

aa) "Angemessenes" Wachstum

Angaben über die anzustrebende Wachstumsrate sucht man in der Verfassung vergeblich. Zur weiteren Präzisierung muß man daher auf § 1 S. 2 StWG zurückgreifen, wonach ein "angemessenes" Wachstum als Ziel vorgegeben ist.

Ähnlich wie das Adjektiv "hoch" für den Beschäftigungsstand bedeutet "angemessen" eine gewisse Relativierung des Zieles.⁽¹⁾ Es wird hier angedeutet, daß Wachstum nicht um jeden Preis anzustreben ist, sondern daß vielmehr bei jeder visierten Wachstumsrate dem zu erwartenden Nutzen die möglichen negativen Auswirkungen (sog. Sozialkosten)⁽²⁾ gegenüberzustellen sind.⁽³⁾ Dem Wachstumsfetischismus früherer Jahre wird damit eine Absage erteilt. "Angemessen" im Sinne eines die anderen Ziele fördernden Wachstums auszulegen,⁽⁴⁾ wird der Eigenständigkeit des Zieles im Vergleich zu den anderen nicht gerecht. In dieser Auslegung steckt jedoch insofern ein richtiger Gedanke, als ein die Realisierung der anderen Ziele nicht erleichterndes Wachstum als unangemessen anzusehen ist.⁽⁵⁾ Reicht beispielsweise die erstrebte Wachstumsrate nicht aus, um die Zahl der durch Produktivitätssteigerungen freigesetzten Arbeitskräfte zu verringern, so ist sie sicherlich unangemessen. Die Wachstumsrate ist somit "von unten her" begrenzt. Über dieses Minimum hinaus ist es wohl gerechtfertigt, von einer Leerformel⁽⁶⁾ zu sprechen, deren positive Definition den politisch Verantwortlichen unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Aufgaben überlassen bleibt.⁽⁷⁾

-
- (1) Ebenso Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 133.
 - (2) Näheres hierzu bei : H. Ehrenberg, a.a.O., S. 54 ff.; H.J. Schmitz, a.a.O., S. 8 f.
 - (3) Ebenso Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 132; vgl. auch § 6 Abs. II Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) : "Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen."
 - (4) So A. Möller, Anm. 12 zu § 1 StWG.
 - (5) So wohl auch Institut FSt, Heft 95, S. 27.
 - (6) Prognos-AG, a.a.O., S. 20/21; zustimmend : Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 133, nach denen "sie keinerlei Aussagekraft besitzt, bis auf die, daß stets ein positives Wachstum anzustreben ist".
 - (7) Prognos-AG, a.a.O.

bb) "Stetiges" Wachstum

Wie § 1 S. 2 StWG zu entnehmen ist, soll das Wachstum "stetig" sein.

Der hier zugrundegelegte Wachstumsbegriff nimmt keinen Bezug auf den Auslastungsgrad der Wirtschaft, da insoweit das Ziel "hoher Beschäftigungsstand" das Optimum definiert. "Wachstum" wurde hier als Steigerung des realen Bruttosozialproduktes pro Einwohner verstanden, so daß ein "stetiges" Wachstum in diesem Sinne nach einer Konstanz der Steigerungsrate verlangt.⁽¹⁾ Dies bedingt, daß der Wirtschaftsprozeß von konjunkturellen Schwankungen möglichst freizuhalten ist.⁽²⁾

d) "Gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung"

Was hierunter zu verstehen ist, läßt sich allgemeingültig nicht definieren, da das Maß der notwendigen Umverteilung abhängig ist von dem Grad und der Qualität der sozialen Gerechtigkeit, die man anstrebt. So wie das Sozialstaatsprinzip ein offenes und der Ausfüllung fähiges und bedürftiges Prinzip ist, muß man auch von der Verteilungsgerechtigkeit als einem aus ihm resultierenden Postulat dasselbe annehmen. Einen Konsens über das anzustrebende Ziel hat man bisher noch nicht erreicht, lediglich die Richtung, in der man gehen muß, steht verfassungsrechtlich fest.⁽³⁾

(1) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 132.

(2) A. Möller, a.a.O., RN 12 zu § 1 StWG; Institut FSt, Heft 95, S. 27.

(3) Für die praktischen Schlußfolgerungen vgl. z.B. die in den Steuerreformgesetzen vorgeschlagenen Entlastungen der unteren Einkommen; so die im 2. Steuerreformgesetz bzgl. der Gewerbebeertragsteuer vorgesehene Erhöhung der Stufen mit ermäßigter Steuermeßzahl, die den kleinen Gewerbetreibenden zugutekommt. Über 300 000 kleinere und mittlere Gewerbebetriebe werden hierdurch von der Gewerbebeertragsteuer befreit werden, so H. Schmidt, Das Handwerk bleibt unentbehrlich, in: Reden u. Interviews 1, Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1973, S. 77. Außerdem sieht der Entwurf des 2. Steuerreformgesetzes eine Anhebung des derzeitigen Vermögensteuergrundfreibetrages vor. Auch durch das Erbschaftsteuergesetz findet eine Entlastung der kleineren und eine Belastung der größeren Vermögen statt.

Vgl. auch das Gesetz zur Änderung des Spar-Prämiengesetzes vom 31.7.1972 (BGBl. I, S. 1337), in dem Darlehen der Arbeitnehmer gegenüber ihrem Arbeitgeber prämienbegünstigt werden, wodurch die vorher bestehende Diskriminierung dieser Art der vermögenswirksamen Leistung beseitigt wurde.

Was das außenwirtschaftliche Gleichgewicht angeht, ist auch unterverfassungsrechtlichen Normen keine nähere Inhaltsbestimmung zu entnehmen, so daß wir uns auf die oben gemachten Ausführungen beschränken müssen. ⁽¹⁾

e) Zusammenfassung

Die von der Volkswirtschaft erarbeiteten und im Lichte der Wertordnung des Grundgesetzes und des unterverfassungsrechtlichen Rechts zu verstehenden Sinngebungen haben zu einer weiteren Klärung der den staatlichen Organen im wirtschaftlichen Bereich gestellten Aufgaben beigetragen. Letztere prägen die Qualität des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage, der demzufolge zur Zeit durch hohen Beschäftigungsstand, stabiles Preisniveau, stetiges angemessenes Wachstum, gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht charakterisiert ist.

Das gefundene Ergebnis verbietet es, den Inhalt des gew. Gl. im Sinne einer allgemeinen Pflicht zum Interessenausgleich der am Wirtschaftsleben Beteiligten zu verstehen.

2.4.3 Ablehnung der Meinung von Vogel/Wiebel

Der einzige Versuch in dieser Richtung wurde bisher von Vogel/Wiebel unternommen, nach denen das gew. Gl. sich "vor aller ökonomischen Explikation" kennzeichnen läßt "als ein Zustand des Ausgleichs zwischen den widerstreitenden Interessen der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten". ⁽²⁾ Dies sei der verfassungsrechtliche Begriff des gew. Gl. im Gegensatz zu dem in § 1 S. 2 StWG enthaltenen ökonomischen Begriff. ⁽³⁾

(1) Vgl. o. S. 46.

(2) Vogel/Wiebel, RN 95 zu Art. 109 GG.

(3) Dasselbst.

Mit dieser Auslegung wird der ohnehin sehr schwer faßbare Begriff in einer Weise verallgemeinert, die mit seinem Gebrauch in der Verfassung nicht mehr zu vereinbaren ist, es sei denn, man gäbe ihm je nach dem Zusammenhang, in dem er dort steht, einen anderen Sinn.

2.4.3.1 Diskrepanz zwischen Auslegung und verfassungsrechtlich gewährten Mitteln

Die Verwendung des gew. Gl. in der Verfassung⁽¹⁾ sowie die zu einer Abwehr seiner Störung bereitgestellten Mittel verlangen ein engeres, mehr ökonomisch orientiertes Verständnis. Setzt man einmal den von Vogel/Wiebel propagierten Inhalt anstelle des Terminus gew. Gl. in Art. 104 a Abs. IV S. 1 GG ein, so wird klar, daß dieser Inhalt nicht paßt. Art. 104 a Abs. IV S. 1 GG müßte dann etwa wie folgt lauten : Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des Ausgleichs zwischen den widerstreitenden Interessen der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten erforderlich sind.

Bewirkt werden soll die Abwehr der Störung, die ein möglichst schnell wirkendes Mittel erfordert, nicht durch die Infrastrukturverbesserung oder die in Ausnahmefällen eintretende Kapazitätserweiterung, sondern durch die mit Verausgabung der Mittel eintretenden Einkommens- und Nachfragesteigerungseffekte (vgl. o.S. 31 f.). Diese bleiben in ihren Wirkungen jedoch nicht regional oder sektoral beschränkt, sondern wirken sich günstig für eine Vielzahl von Wirtschaftssubjekten aus. Man nutzt hier also die Förderung regionaler Investitionsprojekte zur Steuerung der Gesamtnachfrage. Eine Lösung gruppenorientierter Interessenkonflikte anzunehmen, scheint uns eine sehr willkürliche, unzutreffende Schlußfolgerung zu sein.

(1) In den Art. 104 a Abs. IV S. 1, 109 Abs. IV S. 1 und 115 Abs. I S. 2 GG

2.4.3.2 Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlichem Inhalt
des gew. Gl. und seiner Transposition im StWG

Nach Art. 109 Abs. III GG kann der Bundesgesetzgeber Grundsätze für eine "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" aufstellen. "Konjunkturgerecht" ist eine Haushaltswirtschaft, wenn sie den Erfordernissen des gew. Gl. Rechnung trägt,⁽¹⁾ bzw. i.S. von Vogel/Wiebel den notwendigen Interessenausgleich der am Wirtschaftsleben Teilhabenden schafft. Der Bundesgesetzgeber hat Grundsätze i.S. des Art. 109 Abs. III GG in dem StWG niedergelegt. Soll die Auslegung von Vogel/Wiebel haltbar sein, dann müßte man erwarten, daß der mit dem Verfassungsgesetzgeber identische Bundesgesetzgeber in dem Stabilitätsgesetz zumindest ein für die Herstellung des Interessenausgleichs geeignetes Instrument geschaffen hat.

Die in § 1 S. 2 StWG bestimmten Ziele Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem Wachstum, sind jedoch so global, daß ihre Verfolgung einen Interessenausgleich zugunsten bestimmter Gruppen nicht gestattet.⁽²⁾

(1) Vogel/Wiebel, RN 103 zu Art. 109 GG.

(2) Von den Experten wird nachdrücklich immer wieder gefordert, die Steuerungsmaßnahmen mußten sich auf global wirkende Mittel beschränken. Vgl. H. Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in VVDStRL 27 (1969), S. 47 ff. (67 ff.); Jahresgutachten 1973, Ziff. 321. Andererseits versucht man, das StWG zu einem Mittel der Regionalpolitik umzufunktionieren - vgl. den von einigen Bundesländern eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des StWG, BT-Drucksache 7/499 vom 2.5.1973. Soweit man partikularen Interessen Rechnung trägt, sollte dies lediglich als Weg zur Stützung der globalen Politik geschehen. So fordert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 1974 eine Fortsetzung der restriktiven Wirtschaftspolitik aber eine expansive Ausgabenpolitik zur Stützung der Baukonjunktur, um die Wirtschaftspolitik vor der Gefahr einer "sektoralen Überreaktion" abzusichern; Jahresgutachten 1973 v. 22.11.1973, BT-Drucksache 7/1273 Ziff. 346.

Alle Wirtschaftsteilnehmer profitieren von Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Wachstum, von letzterem jedoch in unterschiedlichem Maße. Die Besitzer der Produktionsmittel ziehen größeren Nutzen aus ihm als die Masse der Lohnabhängigen.⁽¹⁾ Die Gewinne der einen Gruppe steigen automatisch mit dem Wachstum der Wirtschaft, die Entgelte der anderen nur bei Ausübung entsprechenden Druckes. Hätte der Gesetzgeber das StWG als Mittel des Interessenausgleichs gesehen, so hätte er doch mit Sicherheit auch die verteilungspolitische Komponente mit in den Katalog des § 1 S. 2 StWG aufgenommen. Die Verfolgung der vier genannten Ziele schafft nach unseren derzeitigen volkswirtschaftlichen Kenntnissen die besten Voraussetzungen für den größtmöglichen gesamtwirtschaftlichen Wohlstand. Eine Änderung des gesellschaftlichen status quo mit seinen vorherrschenden Interessengegensätzen wird durch die Realisierung des magischen Vierecks nicht erreicht.⁽²⁾ Allerdings ist anzuerkennen, daß das magische Viereck einen wertvollen Beitrag zur Schaffung der notwendigen ökonomischen Bedingungen liefert und damit einen Abbau der Interessengegensätze erleichtert. Sein Instrumentarium ist nicht auf Beseitigung der Interessengegensätze zugeschnitten, sondern auf eine globale Steuerung der Nachfrage mit dem Ziel, Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrades möglichst eng zu begrenzen und dabei ein bestimmtes Niveau der Auslastung zu gewährleisten.

(1) Für den Nachholbedarf in der Einkommens- und Vermögenspolitik vgl. H. Ehrenberg, Zwischen Marx und Markt, S. 66 ff. So kommt der bei H. Ehrenberg zitierte Jürgen Siebke in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, daß 1966 1,7 % der privaten Haushalte über 73 % des Produktivvermögens verfügen, während es 1960 "nur" 70 % waren. Ehrenberg, S. 70 u. 72.

(2) Wie gering der gesellschaftspolitische Bezug der vier Ziele des § 1 S. 2 StWG veranschlagt wird, erhellt die Bemerkung K. Biedenkopfs "Das magische Viereck ... liefert keine Vision unserer Gesellschaft", FAZ v. 5.7.1969, S. 17; vgl. hierzu auch K. Lampe, Gesellschaftspolitik und Planung, S. 183 ff. So wird besonders von Kritikern unseres jetzigen "Systems" eine vorbeugende Lenkung der makroökonomischen Größen als Mittel zur Erhaltung des status quo zur vorbeugenden Absicherung des gesamten sozio-politischen Systems gegen stabilitätsgefährdende Risiken" angesehen. (Vgl. z.B. C. Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in G. Kress u. D. Senghaas Hrsg. Politikwissenschaft, Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a.M. 1969, S. 182 ff.)

Sieht man sich einmal das Stabilitätsgesetz im Hinblick auf die die Maßnahmen auslösenden Momente an, so finden sich Formulierungen wie :

"Bei einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung ..." (§ 5 Abs. II)

"Bei einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit ..." (§§ 5 Abs. III, 6 Abs. II S. 1, 11 S. 1)

"... im Falle einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung ..." (§ 6 Abs. I, S. 1)

"... wenn eine Störung des gew. Gl. eingetreten ist oder sich abzeichnet, die eine nachhaltige Verringerung der Umsätze oder der Beschäftigung zur Folge hat oder erwarten läßt, insbesondere bei einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Investitionsgütern oder Barleistungen." (§ 26 Ziff. 3) usw.

Ausgangspunkt ist nicht jeweils ein bestimmter Interessengegensatz, sondern die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. So hat man im zuletzt zitierten Beispiel nicht an die Investitionsgüter- und Bauindustrie angeknüpft, weil deren Interessen sonst nicht hinreichend berücksichtigt würden, sondern weil sich erfahrungsgemäß rezessive Entwicklungen am frühesten in diesen Sektoren zeigen (Frühindikator).⁽¹⁾ Das für diesen Fall gewährte Mittel ist eine Verringerung der Steuerschuld um bis zu 7,5 % des Wertes bestimmter, im Veranlagungszeitraum angeschaffter oder hergestellter Wirtschaftsgüter (vgl. § 26 Ziff. 3 StWG). Eine solche Maßnahme ist viel zu global, als daß man sie als Förderungsmittel bestimmter Gruppeninteressen bezeichnen könnte. Es sei denn, man faßte den Begriff der Interessengruppen so weit, daß seine Aussagekraft gleich Null ist. Dies wäre der Fall, wenn man z.B. die Unternehmer, die von der Abschreibungsmöglichkeit Gebrauch

(1) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 351.

machen oder die Angehörigen der Bau- und Investitionsgüterindustrie als eine Gruppe ansähe. In Wahrheit erfolgt aber dann die Zusammenfassung der verschiedensten heterogenen Interessen in einer Gruppe, deren gruppenspezifisches Element lediglich darin besteht, in derselben Volkswirtschaft tätig und ihren Nachfrageschwankungen ausgesetzt zu sein.

Auch läßt eine solche Betrachtungsweise außer acht, daß für die Inanspruchnahme der Abschreibungsvergünstigung Erwerbsvorgänge stattfinden müssen, die den Veräußerern zugute kommen. Diese Verkäufer müssen, um liefern zu können, ihrerseits als Erwerber von z.B. Rohmaterialien auftreten und begünstigen so wieder ihre Geschäftspartner usw. Wie kann man bei derartigen Multiplikatoreffekten noch vom Ausgleich bestimmter Interessen sprechen? ⁽¹⁾

Hier wird nicht einer ausschließlich globalen Steuerung ⁽²⁾ das Wort geredet, sondern die Diskrepanz aufgezeigt, die besteht zwischen dem vom Gesetzgeber im StWG zur Herstellung des gew. Gl. geschaffenen Instrumentarium und einem ausschließlich i.S. eines Interessenausgleichs verstandenen gew. Gl. Man muß den Gesetzgeber doch für etwas klüger halten und annehmen, daß das mit der Änderung des Art. 109 GG verabschiedete StWG ein zumindest brauchbares Werkzeug zur Realisierung des vom Verfassungs- und Gesetzgeber vorgestellten gew. Gl. ist. Diese Annahme wäre nicht haltbar, wenn man der von Vogel/Wiebel vertretenen Auffassung zustimmte. Soweit Vogel/Wiebel die Ziele des § 1 S.2 StWG als eine ökonomische Transposition des gew. Gl. ansehen, müßten sie diese konsequenterweise für verfehlt halten, ⁽³⁾ da sie kaum geeignet ist, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Sie ist bestenfalls imstande, einer Vertiefung der Interessengegensätze entgegenzuwirken.

-
- (1) Es wird im Gegenteil der Globalsteuerung vorgeworfen, sie sei zu undifferenziert und verletze den Gleichheitsgrundsatz (vgl. H. Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, S. 58 ff.).
- (2) Die Stimmen einer differenzierten Steuerung in Form einer regionalen oder sektoralen Strukturpolitik mehren sich. Vgl. H. Wagner, a.a.O., S. 58/59; H. Ehrenberg, Zwischen Marx und Markt, S. 47 ff.
- (3) Eine solche Schlußfolgerung wird von ihnen jedoch nicht gezogen.

Soweit sich Maßnahmen auf spezielle Interessengruppen auswirken, ist das ein bloßer Reflex und nicht die vom Gesetzgeber gewollte Wirkung. Damit soll nicht gesagt werden, daß es keine verfassungsrechtliche Pflicht zum Interessenausgleich der am Wirtschaftsleben Beteiligten gibt.

2.4.3.3 Allgemeine verfassungsrechtliche Pflicht zum Interessenausgleich

Eine allgemeine verfassungsrechtliche Pflicht zum Interessenausgleich besteht und hat in der Verfassung verschiedentlich Ausdruck gefunden.⁽¹⁾

In dem Begriff des gew. Gl. ist sie jedoch nicht enthalten. Sie ist vielmehr vorgegeben. Auf einen gerechten Interessenausgleich ist nicht nur bei "Haushaltswirtschaft", sondern bei allen staatlichen Maßnahmen Rücksicht zu nehmen. Es handelt sich hier um ein Ziel, das mangels einer verfassungsrechtlichen Prioritätenskala gleichrangig neben die Gemeinwohlförderung, hier verstanden als Hebung des Lebensstandards, tritt. Es bedurfte nicht erst der Einführung des Art. 109 Abs. II GG, um dem GG entnehmen zu können, daß es "den Interessenausgleich zwischen den am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Gruppen nicht der Automatik des Marktes überläßt, daß es vielmehr die Herstellung des Ausgleichs als eine Aufgabe des Gemeinwesens ansieht".⁽²⁾ Bereits mit der Aufnahme der Sozialstaatsklausel wurde "die Frage nach" dem "Ob" staatlicher Zuständigkeit für die Gesellschaftsgestaltung positiv entschieden, "in begrenztem Umfang auch das "Wie", indem nämlich z.B. die Herstellung und Wahrung "sozialer Gerechtigkeit"⁽³⁾ als Zielbestimmung vorgegeben wird."⁽⁴⁾

-
- (1) Vgl. z.B. Art. 3, 20 Abs. I, 28 Abs. I, S. 1 (Sozialstaatsprinzip), 72 Abs. II Ziff. 3 GG.
- (2) Vgl. Vogel/Wiebel, RN 93 zu Art. 109 GG, die meinen, daß erst Art. 109 Abs. II GG diese Forderung zum Ausdruck gebracht habe. Es wird hier auf die obenstehenden Ausführungen S. 65 ff. verwiesen.
- (3) Vgl. statt vieler Otto Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12 (1954), S. 142; Th. Maunz, "Soziale Gerechtigkeit ist jenes Verteilungsprinzip, das jeder Schicht oder Gruppe in der Bevölkerung die ihr zukommenden Rechte einräumt, insbes. die wirtschaftliche und kulturelle Lebensfähigkeit auf einem angemessenen Niveau (Standard)", Dt. Staatsrecht, 17. Aufl., München u.a. 1969, S. 72.
- (4) Kl. Lompe, Gesellschaftspolitik und Planung, S. 86.

Vogel/Wiebel vermengen Aufgabe und Mittel, wenn sie den Art. 109 Abs. II GG zur Interessenausgleichsnorm stempeln. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, in dem von uns verstandenen Sinn, ist ein Mittel zur Förderung des Gemeinwohls und des Interessenausgleichs. Die von den erwähnten Kommentatoren praktizierte Auslegung überinterpretiert⁽¹⁾ den Art. 109 Abs. II GG, da sie zum Ziel erhebt, was bloßes Mittel ist, und eine Vorrangigkeit der Pflicht zum Interessenausgleich unterstellt, die der Vorschrift mit Sicherheit nicht zu entnehmen ist.⁽²⁾ Es wird der wahre verfassungsrechtliche Inhalt überdeckt, und man ist gezwungen, die Konstruktion der "ökonomischen Transposition" durch den Bundesgesetzgeber in § 1 S. 2 StWG zu gebrauchen, um einen einigermaßen konkreten Inhalt des gew. Gl. zu erhalten.

Eine solche Auslegung ist aus den oben aufgeführten Gründen abzulehnen.

2.4.4 Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht - eine Staatszielbestimmung

Versuchen wir nun zwecks Beantwortung der anfangs angeschnittenen Frage⁽³⁾ eine Einordnung der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG in die von Lerche unterschiedenen Kategorien der Verfassungsdirektiven "Programmsatz", "Verfassungsbefehl" und "Auftrag zur Verfassungsbildung",⁽⁴⁾ so können wir folgendes feststellen :

Art. 109 Abs. II GG ist kein "Verfassungsbefehl",⁽⁵⁾ da er kein Engagement der Verpflichteten "für eine einmalige Sache" verlangt, die anschließend erledigt ist,⁽⁶⁾ sondern das Gebot zur ständigen Beachtung der "Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" beinhaltet.

(1) So zu Recht H.P. Bull, a.a.O., S. 257.

(2) Vgl. die vorstehenden Ausführungen.

(3) Vgl. o.S. 20/21 .

(4) P. Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven, a.a.O., S. 346 ff.

(5) So z.B. die Verpflichtung zur Schaffung bestimmter Normenkomplexe wie die rechtl. Gleichstellung von Mann und Frau, die Angleichung der Stellung unehe-licher Kinder an die der ehelichen, etc. Vgl. P. Lerche, a.a.O., S. 355.

(6) Daselbst.

Er kann auch nicht als ein "Auftrag zur Verfassungsbildung"⁽¹⁾ verstanden werden, da der in ihm ausgesprochenen Verpflichtung kein Auftrag zur "Vervollständigung der Verfassung"⁽²⁾ exegiert werden kann.

Man muß ihn vielmehr als "Programmsatz" oder "Staatszielbestimmung"⁽³⁾ verstehen,⁽⁴⁾ als einen jener Grundsätze also, "die einen dynamischen Zug tragen, der auf künftige, noch zu gestaltende soziale Fragen hinweisen und der staatlichen Aktivität weniger Grenzen ziehen als vielmehr die Bahn weisen" will.⁽⁵⁾

Art. 109 Abs. II GG erhebt nicht den "Anspruch auf eine präfabrizierte, also letztlich durch Subsumtion zu ermittelnde Lösung der Frage ... welche Ausgabenpolitik unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten die richtige ..." ⁽⁶⁾ ist, sondern weist nur die Richtung, in welcher die gestellte Aufgabe bewältigt werden soll.⁽⁷⁾ Er ist auch durch einen dynamischen Zug gekennzeichnet, erfährt er doch seine Inhaltsbestimmung aufgrund der dem Staat im makroökonomischen Bereich jeweils gestellten und für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage relevanten Aufgaben. Schon seine enge inhaltliche Verbundenheit mit der Staatszielbestimmung des "sozialen Rechtsstaates" (Art. 28 Abs. I S. 1 GG) verlangt nach einer Einordnung, die mit der dieses Prinzips identisch ist.

(1) So z.B. i.S. "nachholender Verfassungsgebung" - Art. 29 GG Gebot zur Neugliederung des Bundesgebietes, P. Lerche, a.a.O., S. 364.

(2) Dasselbst.

(3) Von H. P. Ipsen für die Formel vom sozialen Rechtsstaat schon 1950 in "Über das Grundgesetz" S. 14 gebraucht; zit. nach U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, S. 325 ff. (328).

(4) Ebenso Kl. Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, S. 241; U. Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 65; M. Schmidt-Preuß, Plan-Programm und Verfassung - Bemerkungen zu § 1 Stabilitätsgesetz, DVBl. 1970, S. 535 ff. (536), spricht bezüglich des § 1 StabG von einem "Plan-Programm". Vgl. auch die Äußerung E. Bendas im Rechtsausschuß des Bundestages, Art. 109 Abs. II GG sei "verfassungsrechtl. eine Art Staatszielbestimmung wie die Sozialstaatsklausel". Prot. der 17. Sitzung des RA des BT vom 22.9.1966, S. 50.

(5) U. Scheuner, a.a.O., S. 336; ähnlich P. Lerche, a.a.O., S. 347, der unter Programmsätzen "... eine in die Zeit hinein wirksame, sich kontinuierlich erprobende Linie, also eine Richtung" versteht.

(6) V. Götz, Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, JZ 1969, S. 89 ff. (90).

(7) Welche Konsequenzen dies für die Justitiabilität hat, vgl. unten S. 99 ff.

2.4.5 Das gew. Gl. ein notwendigerweise nicht operationales⁽¹⁾ Ziel

Bei den Qualitätskomponenten des gew. Gl. lassen sich zwei verschiedene Gruppen unterscheiden. Die eine, bestehend aus den Zielen "angemessenes Wachstum" und "gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung", die man als dynamisch bezeichnen kann. Ihr Optimum ist nicht bestimmt, es sind gewissermaßen "nach oben offene" Größen, deren Minimum gemäß den ständig steigenden Anforderungen der Bürger an den Staat einem Aufwärtstrend folgt. Ist die Frage des "Ob" der Zielverfolgung der politischen Entscheidung entzogen, so besteht hinsichtlich ihres "Wie" mangels näherer rechtlicher Präzisierung des Zieles und der Mittel Gestaltungsfreiheit der Verantwortlichen. Die Justitabilität ist dementsprechend auf die Frage beschränkt, "ob" die hier in Frage stehenden Komponenten des gew. Gl. überhaupt bei der Haushaltswirtschaft berücksichtigt wurden.⁽²⁾

Eine gewisse Konkretisierung i. S. eines Mindestmaßes könnte sich aus dem engen funktionellen Zusammenhang mit den drei Zielen der anderen Gruppe ergeben. Zu einer Einschränkung der Gestaltungsfreiheit führte dies jedoch nur, wenn diese Ziele ihrerseits genau bestimmt sind.

Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht werden als "Null-Postulate"⁽³⁾ bezeichnet, da die Abweichung von ihnen im Idealfall ± 0 , bzw. im Fall des "hohen Beschäftigungsstandes"⁽⁴⁾ fast Null sein sollte. Das Optimum dieser drei Qualitätskomponenten läßt

- (1) Operationale Zielformulierungen sind solche, "aus denen sich gegenüber einer bestehenden Ausgangssituation die angestrebte Zielsituation genau herleiten läßt", wobei Veränderungsobjekt, Veränderungsrichtung und Veränderungsgrad bestimmt sein müssen. D. Storbeck, Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, KYKLOS, Vol. XXIII (1970), S. 98 ff. (100).
- (2) Näheres hierzu vgl. S. 99 ff.
- (3) M.O.E. Hennies, a.a.O., S. 41, der allerdings nicht vom "hohen Beschäftigungsstand", sondern von Vollbeschäftigung spricht.
- (4) Bezogen auf die Abweichung von der Totalauslastung der Produktionsfaktoren; für die Preisstabilität bedeutet dies eine Steigerungsrate von Null %, oder wenn man die Qualitätsverbesserungen mitberücksichtigen will von 1 % (vgl. o. FN 1, S. 54) und für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht eine Veränderung der Währungsreserven von Null %.

sich also quantifizieren und ist eindeutig feststellbar. Das bedeutet jedoch nicht, daß die sich für eine konkrete Wirtschaftslage ergebenden "Erfordernisse" des gew. Gl. immer i.S. dieser Bestwerte zu verstehen sind, sondern sie stellen den Idealfall dar. Er ist grundsätzlich anzustreben, gibt jedoch darüber hinaus für die Operationalisierung der Ziele in einer bestimmten Haushaltsperiode nichts her. Jeder Versuch, die "Erfordernisse" des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts i.S. dieser quantifizierten Bestwerte ein für allemal festzulegen, ⁽¹⁾ verkennt die Bedeutung der Verfassung und den mit Art. 109 Abs. II GG konkret verfolgten Zweck.

Die Verfassung will eine in höchstem Grade bestandskräftige Ordnung sein, die naturgemäß keine operationalen Ziele vorgeben kann, da dies auf Kosten der Allgemeingültigkeit ginge. Sie kann nicht Lösungen für konkrete Probleme bieten, sondern sie stellt eine Wertordnung zur Verfügung, die angibt, in welcher Richtung die Lösungen zu suchen sind. ⁽²⁾

-
- (1) So aber R. Stihl, a.a.O., S. 216, der eine jährliche Preissteigerung jenseits von ca. 4 % "unter keinen denkbaren Datenkonstellationen mehr noch als Preisniveaustabilität" ansprechen will. Ökonomisch gesehen ist das richtig. Auf den Rechtsbegriff "Stabilität des Preisniveaus" und die anderen Null-Postulate läßt sich jedoch diese Betrachtungsweise nicht ohne weiteres übertragen, wie oben ausgeführt wird. Speziell zur Preisstabilität muß man sagen, daß die von Stihl bestimmte Grenze z.B. bei unserer jetzigen Situation (7 % Inflation; vgl. den Jahreswirtschaftsbericht 1974 der Bundesregierung, BR-Drs. 130/74, Bonn 1974, S. 23, RN 5) dazu führen müßte, das Stabilitätsziel gemäß dem Grundsatz gefährdungsbestimmter Priorität vorrangig bei der Haushaltswirtschaft zu verfolgen. Dies käme einer formula flexibility gleich, mit dem Nachteil, daß die öffentlichen Haushalte sich auf ein Ziel konzentrieren müßten, dessen augenblickliche Gefährdung durch kompensatorischen Einsatz der Haushaltsmittel nicht beseitigt werden kann, da die Preissteigerungen weitgehend auf erhöhten Rohstoff- und Energiepreisen beruhen. Allgemein zu den Nachteilen sog. Regelmechanismen (formula flexibility) O. Schlecht, Vorträge und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze Heft 35, Tübingen 1972, S. 44 ff. (46).

Ablehnend auch J. Hanreich, Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, S. 21.

- (2) Ähnlich H.P. Ipsen, a.a.O., S. 557, für die Zielbestimmungen der Europäischen Gemeinschaftsverfassungen: "... mit den Mitteln rechtlicher Systematisierung kann nicht abstrakt, generell und pro futuro entschieden werden, was dem Gegenstande nach Aufgabe konkreter wirtschaftspolitischer Entscheidung sein und bleiben muß."

Der Verfassungsgesetzgeber wollte die "gesamtwirtschaftliche" Verpflichtung bewußt als eine Aufgabe neben den schon bestehenden, wie er durch die Formulierung "... haben bei ihrer Haushaltswirtschaft Rechnung zu tragen"⁽¹⁾ erkennen läßt. Ein teilweise quantifiziertes gew. Gl. würde dieser Absicht zuwiderlaufen, da numerisch definierte Ziele den nur allgemein umschriebenen überlegen sind, weil die Zielabweichungen bei ersteren ohne weiteres festgestellt werden können. Der daraus resultierende Handlungsdruck für die Politiker würde faktisch zu einer vorrangigen Beachtung der "Erfordernisse" des gew. Gl. zumindest bezüglich der Null-Postulate führen.

Berücksichtigt man außerdem, wie bedingt beherrschbar das Kräftefeld der Marktwirtschaft über die öffentlichen Haushalte ist,⁽²⁾ so ergibt sich hieraus schon, daß die "Erfordernisse" des gew. Gl. nicht für jede Situation quantitativ der Verfassung entnommen werden können. Die Haushaltswirtschaften erfüllen lediglich eine "Hilfsfunktion"⁽³⁾ und wären durch a priori quantitativ absolut festgesetzte Ziele überfordert.⁽⁴⁾ Eine solche Zielvorgabe in der Verfassung würde, sieht man einmal die Entwicklung im Jahresrhythmus der Haushaltsaufstellungen, die Unterschiede der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Ausgangslagen unberücksichtigt lassen.⁽⁵⁾ Es können hier Ungleichgewichte der Vorperiode bestehen, deren Abbau einige Zeit an Anspruch nimmt.⁽⁶⁾

(1) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 21 ff.

(2) Beispielhaft seien nur folgende Gründe genannt : Geringe Flexibilität der Staatseinnahmen und -ausgaben, hohe Mobilität des internationalen Kapitals, Eingebundenheit der BRD in den internationalen Konjunkturzusammenhang, beschränkte Manövrierfreiheit aufgrund der EWG-Zugehörigkeit (vgl. z. B. Art. 6 I, 105 I EWGV), Abhängigkeit von Unwägbarkeiten wie beispielsweise der Ölkrise, Preisentwicklung der Rohstoffe etc.

(3) E.A. Piduch, a.a.O., RN 17 zu Art. 109 GG.

(4) Vgl. O. Schlecht, Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, in: Planung III, hrsg. von J. Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 111 - 127 (120).

(5) H.-J. Schmahl, a.a.O., S. 20; für die Auswirkungen der verschiedenen Ausgangslagen auf die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EWG-Länder vgl. OECD, Finanzpolitik im Dienste des wirtschaftlichen Gleichgewichts, a.a.O., Ziff. 36.

(6) H.-J. Schmahl, a.a.O., S. 26.

Die Konjunkturpolitik muß dem "wechselhaften Bewegungsprozeß"⁽¹⁾ durch ständige Korrektur ihrer realistischen operationalen Zielbestimmungen⁽²⁾ unter Berücksichtigung der ihr haushaltswirtschaftlich zu Gebote stehenden Möglichkeiten Rechnung tragen. Die Situation bestimmt weitgehend das zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichbare Qualitätsniveau des gew. Gl. Dies bedeutet jedoch nicht Verzicht auf das normative Gebot unter Einräumung einer Vorrangstellung an die Wirklichkeit, sondern ein Zusammenspiel von "Norm und Wirklichkeit".⁽³⁾

Es ist Sache der für die Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständigen Organe, die Komponenten des gew. Gl. der jeweiligen Wirtschaftssituation und den haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten entsprechend zu operationalisieren.⁽⁴⁾ Der dafür nötige komplexe Abwägungs- und Entscheidungsvorgang konnte nicht in der Verfassung vorweggenommen werden. Die Finanzreform hat stattdessen ein System der freiwilligen Koordination, Information und Konsultation geschaffen.⁽⁵⁾ Als seine institutionellen Bestandteile kann man den Konjunktur-,⁽⁶⁾ den Finanzplanungsrat,⁽⁷⁾ die mehrjährige Finanz-

(1) E. Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, S. 4.

(2) So auch K. Biedenkopf, a.a.O., S. 1007.

(3) R. Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, S. 160.

(4) Ebenso R. Stihl, a.a.O., S. 234; A. Möller, RN 8 zu § 1 StWG; W. Hoffmann, a.a.O., S. 183 f.; Kl. Hönscheid, a.a.O., S. 60, für die Ziele des § 1 S. 2 StWG; K. Biedenkopf, a.a.O., S. 1007, der jedoch die Rolle der konzertierten Aktion überbewertet; a.A. Institut FSt., Heft 95, S. 16 ff. zu § 1 S. 2 StWG. Hier wird eine Konkretisierung im Rahmen des politischen Prozesses unter Hinweis auf die dadurch entfallende Justitidabilität abgelehnt. Dem kann nicht gefolgt werden. Die politische Konkretisierung schließt zwar die Überprüfung hinsichtlich des "wie" der Beachtung der Komponenten des gew. Gl. aus, nicht jedoch hinsichtlich der Frage, "ob" überhaupt die Erfordernisse des gew. Gl. beachtet wurden. (Näheres unten S. 99 ff.).

(5) Vgl. hierzu Kl. Hönscheid, a.a.O., S. 58 ff.

(6) § 18 StWG.

(7) § 51 HGrG; bisher ist es ihm nicht gelungen, eine materielle Abstimmung der Finanzpläne durchzusetzen, obwohl sie für den Erfolg eines antizyklischen Einsatzes der öffentlichen Haushalte eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt; vgl. hierzu K. Schmidt u. H. Wille, a.a.O., S. 107 ff. Bemerkenswert ist immerhin, daß der Finanzplanungsrat seinen Empfehlungen, die Leitlinien und Grundannahmen für die Aufstellung der Haushaltspläne und der Finanzplanungen bzw. ihre Fortschreibungen beinhalten, die Zielprojektionen der Bundesregierung zugrunde gelegt hat, vgl. A. Zunker, Finanzplanung und Bundeshaushalt, Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister. Frankfurt a.M. 1972, S. 171.

planung von Bund und Ländern, ⁽¹⁾ die konzertierte Aktion ⁽²⁾ sowie die verbindliche ⁽³⁾ jährliche Zielprojektion der Bundesregierung ⁽⁴⁾ ansehen. Die sie verbindende Klammer bildet Art. 109 Abs. II GG, aber nur wenn man ihm einen Zielcharakter zubilligt, der allen Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, sich auf einen den partikularen und gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten gleichermaßen entsprechenden Kompromiß zu einigen. Eine quantitative, situationsunabhängige Auslegung des Art. 109 Abs. II GG würde diesen Integrationseffekt zunichtemachen. ⁽⁵⁾

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Null-Postulate nicht zu einer für alle Situationen gültigen Quantifizierung eines Teiles des gew. Gl. und damit auch einer Bestimmung der sonstigen Qualitätskomponenten des gew. Gl. führen. Vielmehr handelt es sich um einen "Idealzustand", ⁽⁶⁾ der unter

-
- (1) § 9 StWG für den Bund und § 14 StWG für die Länder. So hat beispielsweise die Bundesregierung bezüglich der im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung anzustellenden gesamtwirtschaftlichen Überlegungen für die restlichen 3 Jahre des Planungszeitraumes 1972 - 1976 folgende Zielgrößen bestimmt :
- "a) Hoher Stand der Beschäftigung: Eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote (Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der abhängigen Erwerbsperson) von 0,7 bis 1,2 v. H.
- b) Preisstabilität: Eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des Preisniveaus der Inlandsnachfrage von 3 bis 4 v. H.
- c) Außenwirtschaftliches Gleichgewicht: Einen Anteil des Außenbeitrages am Bruttosozialprodukt von 1,5 bis 2 v. H.
- d) Angemessenes Wirtschaftswachstum: Eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts von 4 bis 4,5 v. H. "
- Finanzbericht 1973, Hrg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1973, S. 159. Zur Verbindlichkeit dieser Zielgrößen vgl. K. Schmidt u. E. Wille, Die mehrjährige Finanzplanung - Wunsch und Wirklichkeit, S. 75 ff.
- (2) § 3 StWG.
- (3) Stern-Münch-Hansmeyer, a. a. O., S. 151 ff.; A. Möller, RN 7 a zu § 1 StWG.
- (4) § 2 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 StWG.
- (5) In diesem Sinne für die Ziele des § 1 S. 2 StWG Kl. Hönscheid, a. a. O., S. 190.
- (6) E. A. Piduch, RN 18 zu Art. 109 GG. Um zum Ausdruck zu bringen, daß es sich bei den Null-Postulaten nicht um absolut vorgegebene operationale Ziele, sondern ein anzustrebendes Optimum handelt - was insbesondere bei der politischen Entscheidung über die operationale Quantifizierung des gew. Gl. zu beachten ist - erscheint es zweckmäßig, Art. 109 Abs. II GG als "Optimierungsauftrag" zu bezeichnen. G. Dörfel, Währungspolitik als verfassungsrechtliches Problem, Diss. Salzburg 1972, S. 60, spricht von "Zieloptimierungsauftrag", gibt jedoch keine Begründung.

gleichrangiger Beachtung der sonstigen Qualitätselemente des gew. Gl. anzustreben ist. Man kann hier entsprechend der amerikanischen Terminologie zwischen "aspiration goals" einerseits und "feasible goals" andererseits unterscheiden.⁽¹⁾ Ihre der Situation und den finanz- und wirtschaftspolitischen Möglichkeiten entsprechende operationale Umsetzung ist dem politischen Prozeß überlassen.⁽²⁾ Erst wenn operationale Zielgrößen gewählt werden, die es verbieten, noch von einem kompensatorischen (antizyklischen) Einsatz der Haushaltswirtschaft zu sprechen, ist die Grenze der Gestaltungsfreiheit erreicht und Art. 109 Abs. II GG verletzt.⁽³⁾

-
- (1) Vgl. G. Colm, National Goals Analysis und Marginal Utility Economics, Fin. Arch., N.F. Bd. 24 (1965), S. 209 ff. (219 f.).
- (2) Im Ergebnis ebenso: Kl. Hönscheid, a.a.O., S. 192; auch H.-J. Schmahl vertritt die Ansicht, die "optimale" Kombination der Ziele des § 1 S. 2 StWG bedürfe einer "politischen Entscheidung", a.a.O., S. 19.

Das Problem ist nur, wer in unserem föderativen Staatsgefüge diese Entscheidung treffen soll. Im Interesse der Effizienz öffentlicher Finanzpolitik wäre es wünschenswert, die Bundesregierung zu ermächtigen, verbindliche Zielmargen für die jeweilige Haushaltsperiode zu bestimmen. Kompetenz und Verantwortlichkeit würden dann wieder konvergieren. Nach der derzeitigen Verfassungslage ist die Koordinierung der Haushaltswirtschaft im Rahmen des durch die Finanzreform eingerichteten Kommunikationsnetzes eine Frage des guten Willens der Beteiligten. Zur Verpflichtung der Länder, ihre Konjunkturpolitik schon jetzt an der des Bundes zu orientieren. Vgl. J. Hanreich, a.a.O., S. 125; K. Schmidt und H. Wille, a.a.O. S. 107 ff. Allgemein hierzu: Kl. O. Berning, Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat, Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der BRD, Diss. München 1968, der jedoch die geänderte Fassung des Art. 109 GG in seiner Untersuchung nicht berücksichtigt.

- (3) Näheres in Teil 1, S. 99 ff., der Arbeit. R. Stihl, a.a.O., S. 234 f., nimmt hinsichtlich der Frage, wie die Störung des gew. Gl. i.S. des Art. 109 IV GG i.V. mit § 19 StWG zu bestimmen ist, eine Entscheidungsprägorative der Bundesregierung für den Erlaß von Schuldendeckelverordnungen an. Er beschränkt allerdings diesen Entscheidungsbereich durch dem gew. Gl. entnommene quantitative Toleranzwerte (S. 210 ff.), denen er einen absoluten Geltungsanspruch zugesteht. Er erkennt hierbei unseres Erachtens den Zielbestimmungscharakter, die Idealnatur, des gew. Gl. (zumindest der Null-Postulate), die verbieten, die Grenze quantitativ ein für allemal zu ziehen. Sie kann nur allgemein in der oben geschehenen Form fixiert werden.

2.4.6 Ablehnung einer Einordnung als unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum

Es ist verfehlt, in dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht einen unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum zu sehen.⁽¹⁾ Der unbestimmte Rechtsbegriff, dem man im Fall des Art. 109 Abs. II GG und des § 1 S. 2 StWG einen Beurteilungsspielraum zuordnet, um der totalen Verrechtlichung der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu entgehen, ist, um mit Biedenkopf zu sprechen, "überfordert".⁽²⁾ Er vermag nicht die notwendige Unterscheidung zwischen dem angestrebten "Idealzustand" und seiner konkreten annäherungsweisen Operationalisierung zu geben. Vielmehr würde er dazu führen, das gew. Gl. i.S. gewisser Toleranzwerte zu verstehen, bei deren nicht vertretbarer Überschreitung eine Verletzung des Art. 109 Abs. II GG gegeben wäre. Wir haben oben versucht nachzuweisen, daß man das aktuelle gew. Gl. nicht so starr festlegen kann, weil dies den möglichen wirtschaftlichen Entwicklungen nicht gerecht wird. Hinzu kommt, daß das Bundesverfassungsgericht über die Definition der tolerierbaren Abweichungen den Stellenwert des gew. Gl. im System der Staatsaufgaben bestimmen würde. Es übe eine Funktion aus, die nicht dem Gericht, sondern dem Wähler verantwortlichen Organen zusteht. Es ergäbe sich auch je nach der Einstellung des Gerichts die Gefahr einer Vorrangigkeit des gew. Gl., die von dem Verfassungsgesetzgeber nicht beabsichtigt war.

-
- (1) So aber: H. Landes, a.a.O., S. 1 ff; 23; Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 76 f.; E.A. Piduch, RN 19 zu Art. 109 GG; und bezüglich der Ziele des § 1 S. 2 StWG: E. Stachels, a.a.O., S. 67; M. Wiebel, a.a.O., S. 74. Auch Vogel/Kirchhof, RN 116 zu Art. 104 a GG, sprechen von einem "Beurteilungsspielraum", lehnen jedoch ausdrücklich eine Unüberprüfbarkeit i.S. einer Ermächtigung zu einer höchstpersönlichen, unvertretbaren, verbindlichen Entscheidung ab. Dem GG und dem StWG sei nicht zu entnehmen, wann ein Beschäftigungsstand "hoch", ein Wachstum "angemessen" sei etc., insoweit stehe der Bundesregierung bei der Wahrnehmung der Kompetenz aus Art. 104 a Abs. IV GG "ein gewisser Beurteilungsspielraum" zu. Der von ihnen gebrauchte Begriff des Beurteilungsspielraumes dürfte untechnisch im Sinne einer politischen Gestaltungsfreiheit zu verstehen sein.
- (2) Rechtsfragen der Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 1006; auch M. Schmidt-Preuß, a.a.O., S. 537 und R. Schmidt, a.a.O., S. 158 f., halten den unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum für eine im Rahmen des Verfassungsrechts ungeeignete Kategorie. Zweifel meldet auch V. Götz, a.a.O., S. 90, an.

Die Annahme eines unbestimmten Rechtsbegriffs mit Beurteilungsspielraum würde, soweit es sich um die Haushaltswirtschaft von Parlament und Regierung dreht, den bisher bestehenden notwendigen Zustand weitgehender Gestaltungsfreiheit⁽¹⁾ in eine der Gestaltungsfunktion und den sachlichen Notwendigkeiten der Haushaltswirtschaft nicht gerechtfertigende Rechtsbindung verkehren.

(1) Vgl. dazu die Nachweise in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei P. Badura, AöR 92 (1967), S. 382 ff.

2.4.7 Gleichrangigkeit der Qualitätskomponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Für den in der Haushaltswirtschaft Tätigen stellt sich die Frage, ob er den beschriebenen fünf Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die gleiche Aufmerksamkeit schenken soll oder ob nicht eine gewisse Rangfolge einzuhalten ist,⁽¹⁾ wobei von dem Fall einer besonderen Gefährdung eines oder mehrerer Elemente zunächst abgesehen werden soll.

Die Verfassung gibt uns diesbezüglich keine näheren Anhaltspunkte. Es wurde dargelegt, daß jede der Komponenten des gesw. Gl. ihren Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls und vermehrter sozialer Gerechtigkeit leistet. Um eine Rangfolge bestimmen zu können, wäre es notwendig, für jede Komponente den Nutzwert in vergleichbarer Form, z.B. ausgedrückt durch einen Nutzkoeffizienten, zu ermitteln. Dies setzt einmal voraus, daß die Bezugsgröße, der genutzt wird, eindeutig definiert ist, und zum anderen, daß der Nutzen zweifelsfrei festgestellt werden kann. Beides trifft nicht zu. Eine allgemein anerkannte Gemeinwohlfunktion gibt es nicht. So bemühen sich zur Zeit Wissenschaftler in aller Welt, zeitgemäße Maßstäbe für den Wohlstand zu bestimmen.⁽²⁾ Das bisher praktizierte Verfahren, den Wohlstand eines Volkes als Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung auszudrücken, ist inzwischen als unbrauchbar erkannt worden. Zu Recht wirft Minister Eppler dem Maßstab Sozialprodukt vor, er messe Quantitäten, und das nur unvollkommen, und klammere die Qualität aus der Berechnung aus.⁽³⁾ Bedenkt man beispielsweise, daß die Einführung von Parkuhren auf Straßen, wo man bisher kostenlos parken konnte, das Sozialprodukt anheben, in Wahrheit jedoch eine Verminderung und nicht, wie es das

(1) Für das gleichgelagerte Problem bei den Zielbestimmungen des EWGV vgl. H. P. Ipsen, a. a. O., S. 558 ff.

(2) Vgl. Kl.-P. Schmid in: die 'Zeit' Nr. 2 v. 4.1.1974 S. 30 f., "Auf der Suche nach dem Netto-Glück", so haben die Experten der OECD ein Bündel von 24 sozialen Faktoren, die in acht Zielgruppen zusammengefaßt sind, entwickelt; das Genfer Batelle-Institut errechnete einen Wohlfahrtsindex für Frankreich aus 33 Zahlen. Die Probleme der Meßbarkeit von Gerechtigkeit, Freizeit, Sicherheit etc. und ihre Gewichtung stehen jedoch weiterhin zur Lösung an.

(3) Zit. nach Kl.-P. Schmid, a. a. O.; einen umfassenden Überblick zur Kritik des Bruttosozialprodukts als Wohlstandsindikator findet sich in dem gleichlautenden Artikel von H.-W. Holub, WiSt 1974, S. 60 ff.

erhöhte Sozialprodukt auszudrücken scheint, eine Vermehrung des Wohlstandes zur Folge hat, so ist die Zweifelhaftigkeit dieser Wohlstandsdefinition evident.⁽¹⁾ Zukünftige Maßstäbe werden neben dem Lebensstandard noch die ständig neu zu definierende Lebensqualität zu berücksichtigen haben.⁽²⁾ Auch das Sozialstaatsprinzip, das vom Verfassungsgeber bewußt als "offenes" Prinzip statuiert wurde, entzieht sich einer Bestimmtheit, die es gestattet, es als Meß- und Vergleichsgrundlage für eine Einstufung der Qualitätskomponenten des gew. Gl. heranzuziehen. Mangels einer genauen Bezugsgröße kann naturgemäß auch der Beitrag nicht festgestellt werden, den ein hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Stabilität des Preisniveaus, eine gerechtere Umverteilung und stetiges angemessenes Wachstum zur Realisierung des Sozialstaatsprinzips und der Gemeinwohlförderung leisten.

Weiterhin ist zu beachten, daß es sich hier nicht um autonom anstrebbare Ziele handelt, sondern um ein in höchstem Maße interdependentes Zielbündel. So setzt eine durch ständige Produktivitätssteigerungen gekennzeichnete Wirtschaft ein gewisses Wachstum voraus, um eine Freisetzung von Arbeitskräften zu verhindern. Die Stabilität des Preisniveaus verlangt nach einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht sowie einer die Lohnpolitik von ihrer Verteilungsfunktion entlastenden Vermögensumverteilung. Eine gerechtere Umverteilung des neugeschaffenen volkswirtschaftlichen Mehrwerts ist ihrerseits wieder die Grundlage neuen Wachstums,⁽³⁾ da hierdurch zusätzliche Absatzmöglichkeiten für die Industrie geschaffen werden, die Voraussetzung neuer Investitionen sind. Letzteren wiederum kommt entscheidende Bedeutung für das Wachstum zu, usf. Man wird daher Ehrenberg Recht geben müssen, der in entschiedener Opposition zu dem mystifizierten magischen Vier-

(1) Ebda.

(2) Ebda.

(3) Vgl. E. Preiser, Nationalökonomie heute, 5. Auflage München 1965, S. 130, wo er ausführt, "daß die Zunahme der Produktivität Lohnerhöhungen nicht erlaubt, sondern fordert".

eck⁽¹⁾ behauptet, die vier Ziele seien nur gemeinsam zu erreichen und längeres Abweichen von einem bringe auch die anderen in Gefahr.⁽²⁾

Auch Molitor kommt für die in Art. 104 EWGV niedergelegten Ziele, die bis auf das Verteilungs- und das Wachstumsziel mit denen des gew. Gl. übereinstimmen und zur Auslegung mit herangezogen wurden, zu dem Ergebnis, sie seien gleichrangig zu behandeln.⁽³⁾

Für eine grundsätzliche⁽⁴⁾ Gleichrangigkeit spricht auch die von dem einfachen Gesetzgeber in § 1 S. 2 StWG⁽⁵⁾ gewählte Formulierung, die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen sollten "gleichzeitig" zur Erreichung der vier genannten Ziele "beitragen". Jede Einzelmaßnahme soll also ihren Beitrag zur Realisierung möglichst aller im Gesetz genannten Ziele leisten. Gemäß dem Bericht des Wirtschaftsausschusses des Bundestages ist es möglich, aus dem Wort "gleichzeitig" auf eine Gleichrangigkeit der Ziele zu schließen.⁽⁶⁾

Aus den Worten "hoch" und "bei" in § 1 S. 2 StWG eine Nachrangigkeit der Ziele Beschäftigungsstand und Wachstum zu folgern,⁽⁷⁾ da das Adjektiv

-
- (1) Bestehend aus den in § 1 S. 2 StWG genannten Zielen: hoher Beschäftigungsstand, Stabilität des Preisniveaus, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges angemessenes Wachstum.
 - (2) A. a. O., S. 205; Ehrenbergs Äußerung bezieht sich zwar nur auf das sog. magische Viereck, er zeigt jedoch an anderer Stelle, welche Bedeutung eine gerechtere Umverteilung für die Realisierung des Zielbündels besitzt (S. 239 ff.); vgl. hierzu auch oben S. 45 f.
 - (3) B. Molitor, in: Groeben-Boeckh, Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 7, Anm. zu Art. 104 EWGV, I A 54, I e; ebenso Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung, a. a. O., Anm. 4.
 - (4) Für die Berechtigung dieser Einschränkung vgl. unten S. 80.
 - (5) Ebenso verlangt § 2 S. 2 SVRG, daß der SV-Rat zeigen soll, wie die mit § 1 S. 2 StWG identischen Ziele "gleichzeitig" realisiert werden können.
 - (6) Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen: Schr. Ber. des Abg. Elbrächter über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, zu BT-Drucksache V/1678, S. 5.
 - (7) Prognos-AG, Wachstum und Gesellschaftspolitik, Gesellschaftliche Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums, S. 213; gegen eine Gleichrangigkeit auch D. Müller-Römer, Zur rechtlichen Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, DÖV 1969, S. 703 ff., der glaubt, aus den im StWG zur Verfügung gestellten Mitteln auf den Umfang des Zielbündels schließen zu können.

"hoch" eine Relativierung und "bei" die typische Formulierung einer Nebenbedingung sei, erscheint uns als eine Überbetonung der grammatischen Auslegung, die der gegenseitigen Abhängigkeit der Ziele nicht genügend Rechnung trägt.⁽¹⁾

"Hoch" beinhaltet zwar eine Relativierung, jedoch i.S. einer notwendigen Präzisierung des Zieles "Beschäftigungsstand", die aber bedeutet, daß das so i.S. eines Optimums⁽²⁾ beschriebene Ziel gleichrangig mit den anderen zu erstreben ist. "Bei" stetigem und angemessenem Wachstum wird man, will man der Bedeutung des Wachstums gerecht werden, eher als Grundbedingung denn als Nebenbedingung für die Verwirklichung der Ziele anzusehen haben.⁽³⁾ Der Gesetzgeber wollte durch seine Beifügung keinen Rangunterschied festlegen, sondern zwischen den mehr kurzfristig orientierten konjunkturpolitischen Zielen und dem langfristigen Wachstumsziel differenzieren.⁽⁴⁾

Das StWG liefert weder operationale Definitionen der Ziele, noch Anhaltspunkte für sie, aus denen man zu einer Gewichtung der Ziele kommen könnte.⁽⁵⁾ Eine grundsätzlich gleichrangige Verfolgung der Ziele dürfte deshalb dem Gesetz am ehesten entsprechen.⁽⁶⁾ Dieses Ergebnis kann zur Klärung

-
- (1) Im Ergebnis ebenso für das Wachstumsziel M. Schmidt-Preuß, Plan-Programm und Verfassung - Bemerkungen zu § 1 Stabilitätsgesetz, DVBl. 1970, S. 535 ff. (536).
- (2) Vgl. o. S. 42.
- (3) So A. Möller, RN 12 zu § 1 StWG; für die Gleichrangigkeit aufgrund "praktischer Notwendigkeit: Vogel/Wiebel, RN 114 zu Art. 109 GG.
- (4) Ähnlich R. Stihl, Verfassungsmäßigkeit und Justiziabilität des § 19 Stabilitätsgesetz, Diss. Hamburg 1972, S. 53 FN 1.
- (5) Kl. Hönscheid, Das Problem einer gesetzlichen Normierung der finanzpolitischen Willensfindung, dargestellt am Beispiel des Stabilitätsgesetzes, S. 59. Für die Notwendigkeit nicht operationaler Ziele vgl. o. S. 68 ff.
- (6) Im Ergebnis ebenso A. Möller, RN 8 zu § 1 StWG; R. Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, S. 153, FN. 22; K. Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung S. 18. K. Schmidt u. E. Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970, S. 56; H.-J. Schmah, Globalsteuerung der Wirtschaft, S. 26; auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat schon im Vorwort Ziff. 8 des Jahresberichts 1964/65 bzgl. der mit § 1 S. 2 StWG identischen Ziele des § 2 SVRG eine gleichrangige Behandlung vorgenommen; R. Stihl, a.a.O.; K. Biedenkopf, Rechtsfragen der Konzentrierten Aktion, BB 1968, S. 1005 ff. (1006).
a.A.: Institut FSt., Heft 95, S. 17 ff.; D. Müller-Römer, a.a.O.; Ch. Watrin, Stabilitätsgesetz - Illusion oder Realität in: Die Freiheit erhalten! Protokolle Wirtschaftstag der CDU/CSU 1969, S. 84; Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 134.

des verfassungsrechtlichen Rangverhältnisses der Gleichgewichtskomponenten herangezogen werden, da Art. 109 Abs. III GG mit dem erklärten Ziel geschaffen wurde, dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit zu geben, den allgemeinen Inhalt des Art. 109 Abs. II GG näher zu konkretisieren.⁽¹⁾

Die vorstehende Betrachtung geht von einer Situation aus, bei der die das gew. Gl. konstituierenden Bestandteile in gleichem Maße gefährdet sind. Eine solche Sachlage dürfte in der Praxis die Ausnahme sein, da in der Regel ein oder mehrere Ziele immer besonders gefährdet sind. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verlangt daher, daß man "immer jenen Zielen die größte Aufmerksamkeit widmen muß, die in der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung am wenigsten verwirklicht sind".⁽²⁾ Zusammenfassend kann man deshalb sagen, es "besteht bei grundsätzlicher Gleichrangigkeit faktisch eine gefährdungsbestimmte Rangfolge der Ziele".⁽³⁾

Keinesfalls ist es jedoch zulässig, den Elementen des gew. Gl. entsprechend ihrer politischen Relevanz Priorität einzuräumen.⁽⁴⁾ Zwar ist es verständlich, wenn Politiker die Ziele vorrangig behandeln, die ihnen wahltaktisch am ergiebigsten erscheinen, in der Verfassung findet diese Haltung jedoch keine Stütze. Bundesarbeitsminister Arendt muß sich daher den Vorwurf verfassungswidriger Politik gefallen lassen, wenn er erklärt: "... für uns hat die Sicherung der Arbeitsplätze absoluten Vorrang."⁽⁵⁾ Dieser sich allgemein abzeichnenden Tendenz einer Überbetonung der Vollbeschäftigung ist der Sachverständigenrat entgegengetreten, indem er bezeichnenderweise seinem Jahresgutachten 1972/73 den Titel "Gleicher Rang für den Geldwert" gab.⁽⁶⁾

-
- (1) Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf der Grundgesetzänderung, BT-Drucksache V 890, Anlage 3.
- (2) Sachverständigenrat, a.a.O.; ebenso: A. Möller, RN 8 zu § 1 StWG; B. Molitor für den Art. 104 EWGV, a.a.O.; W. Hoffmann, Rechtsfragen der Währungsparität, S. 182.
- (3) H.-J. Schmahl, Globalsteuerung der Wirtschaft, S. 27.
- (4) So aber Stern-Münch-Hansmeyer, S. 134 f.
- (5) So in einem Interview in "Der Spiegel", Nr. 51, 1973, S. 22.
- (6) Vgl. dort die Ausführungen der Ziffer 341 ff.

Eine Vollbeschäftigungspolitik, die der Preisstabilität nicht mehr entsprechend Rechnung trägt, ist sozial ungerecht, denn sie begünstigt die Erwerbstätigen und läßt die Interessen all derjenigen unberücksichtigt, die nicht die Möglichkeit haben, eine Anpassung ihrer Einkommen durch die Ausübung von Marktmacht zu erzwingen.⁽¹⁾

2.4.8 Injustitiabilität auf Grund prinzipieller Unvereinbarkeit der Elemente des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ?

Eng verbunden mit der Frage nach dem Rang der Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist die ihrer Kompatibilität.

Die Forderung "gleichzeitiger" Förderung (§§ 1 S. 2 StWG, 2 S. 2 SVRG), in der die Bejahung der Gleichrangigkeit steckt, setzt notwendigerweise die Möglichkeit simultaner Realisierung voraus. Eine Unvereinbarkeit der qualitativen Bestandteile des gew. Gl. würde die Haushaltsträger zu einem unmöglichen Tun verpflichten, womit dem Art. 109 Abs. II GG jede Verbindlichkeit abginge und er keiner verfassungsgerichtlichen Prüfung zugänglich wäre.

Die Rede von dem "magischen" Viereck (gebraucht für die Ziele des § 1 S. 2 StWG) oder den "magischen" Vielecken⁽²⁾ deutet auf eine Inkompatibilität der Gleichgewichtskomponenten hin.⁽³⁾ Eine prinzipielle Unvereinbarkeit konnte bisher jedoch nicht nachgewiesen werden.⁽⁴⁾ Man hat lediglich situationsbezogene Konfliktmöglichkeiten aufgezeigt, deren Vorliegen ganz entscheidend davon abhängt, welche Instrumente man willens ist einzusetzen.⁽⁵⁾ Bekämpft man beispielsweise eine nachfragebedingte

-
- (1) Zum Kreis der Inflationsgeschädigten vgl. die Ausführungen S. 39 f.
 - (2) Vgl. A.E. Ott, Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung Tübingen 1967, S. 93 ff.
 - (3) Für die Protagonisten einer Zielunverträglichkeit vgl. die Nachweise bei G. Döfel, Hoheitl. Währungspolitik als verfassungsrechtl. Problem in der Bundesrepublik Deutschland, Salzburg 1972, S. 41 FN 252.
 - (4) H. Ehrenberg, Zwischen Marx und Markt, S. 174 ff. m.w. Nachw.
 - (5) H.-J. Schmahl, Globalsteuerung der Wirtschaft, S. 27; Stern-Münch-Hansmeyer, S. 135 m.w. Nachw.

Inflation mit einer Drosselung der Nachfrage, so kann bei zu heftigem Mitteleinsatz der hohe Beschäftigungsstand in Gefahr geraten, während andererseits bei einer zu schwachen Dosierung das verfolgte Ziel, Wiederherstellung der Preisstabilität, nicht erreicht wird.⁽¹⁾ Dieses Beispiel sowie verschiedene Untersuchungen zeigen,⁽²⁾ daß es nicht schlechthin unmöglich ist, die Ziele des gew. Gl. gleichzeitig zu verwirklichen, sondern weitgehend von der Art, dem Zeitpunkt und der Dosierung des Mitteleinsatzes abhängt, ob man allen Zielen entsprechend gerecht wird.

Die Schwierigkeit, mehrere Ziele gleichzeitig zu verwirklichen, die "tendenziell antinomisch"⁽³⁾ sind oder in einem "Spannungsverhältnis" zueinander stehen,⁽⁴⁾ reicht für eine Bejahung ihrer prinzipiellen Unvereinbarkeit und Injustitiabilität in keinem Fall aus, sondern kann nur zur Rechtfertigung von Kompromißlösungen herangezogen werden. So findet sich beispielsweise ein Zielkonflikt im Straßenverkehrsrecht zwischen den Zielen der Sicherheit und der Leichtigkeit des Verkehrs, denn vermehrte Sicherheit geht zu Lasten der Leichtigkeit des Verkehrs, und größere Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt andererseits die Sicherheit.⁽⁵⁾ Der den Zielen inhärente Gegensatz führt jedoch weder zu ihrer Aufhebung noch zur Verneinung ihrer Justitiabilität.⁽⁶⁾ Auch im verfassungsrechtlichen Bereich ist

-
- (1) Näheres hierzu bei Kl. Mackscheidt, Zur Bewertung der Ziele Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung im Rahmen der Trade-off-Analyse, in: Wirtschaftspolitische Chronik 21. Jg. (1972), H. 1, S. 17 ff.
- (2) Vgl. z.B. M.O.E. Hennies, der anhand eines fünfsektoralen Kreislaufmodelles zeigt, daß ein im wesentlichen dem gew. Gl. entsprechendes Zielbündel realisiert werden kann: Das nicht so magische Polygon der Wirtschaftspolitik, S. 46 ff.; G. Bombach, Quantitative und monetäre Aspekte des wirtschaftlichen Wachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 15 (1959), S. 154 ff. (203).
- (3) So Stern-Münch-Hansmeyer, S. 136, für die Ziele Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigungsstand.
- (4) So für die Ziele des § 1 S. 2 StWG, Kl. Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, in: Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/1969, Herne 1969, S. 225 ff. (239).
- (5) Vogel/Kirchhof, RN 122 zu Art. 104 a GG, Bonner Kommentar.
- (6) Vogel/Kirchhof, a.a.O.; BVerwGer. DVBl. 1963, 815 (819); VGH Mannheim, DVBl. 1966, 408 (410).

die Verpflichtung zur Verfolgung teilweise gegenläufiger Ziele nichts Ungewöhnliches, wie der dem Rechtsstaat entspringende Auftrag an den Gesetzgeber, Rechtssicherheit und Gerechtigkeit bei der Normgebung zu verwirklichen, beweist.⁽¹⁾

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Komponenten des gew. Gl. gleichrangig und nicht prinzipiell unvereinbar sind. Etwaig auftretende aktuelle Zielkonflikte stehen einer Justitiabilität nicht im Wege.⁽²⁾ Sie haben jedoch zugestandenermaßen ihre Einschränkung zur Folge. Zielkonflikte eröffnen, "wie ähnliche Konflikte zwischen Grundrechten,⁽³⁾ Möglichkeiten der Abwägung und Beweglichkeit für den gebundenen Gesetzgeber und erhöhen tatsächlich dessen Beweglichkeit und Entschlußfreiheit",⁽⁴⁾ da die Verfassung nicht in der Lage ist, verbindliche Konfliktlösungen bereitzuhalten.⁽⁵⁾ Für den Art. 109 Abs. II GG bleibt hinzuzufügen, daß nicht nur der Entscheidungsraum des Gesetzgebers, sondern aller in der Haushaltswirtschaft Tätigen⁽⁶⁾ erweitert wird. Sie haben entsprechend den aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen nicht nur eine Abwägung zwischen den ihnen konkret gestellten Aufgaben und der gesamtwirtschaftlichen Verpflichtung, sondern auch bezüglich den in dieser enthaltenen Qualitätskomponenten vorzunehmen.⁽⁷⁾ Eine vorübergehende Vernachlässigung eines oder mehrerer Ziele des gew. Gl. zugunsten der Erfüllung anderer notwendiger Aufgaben oder zur Beseitigung einer besonderen Gefährdung einer der Qualitätskomponenten ist zulässig.⁽⁸⁾

-
- (1) Vogel/Kirchhof, a.a.O., RN 123; BVerfGE 2, 403 ff., 2, 237 ff., 7, 92 (196); für Kollisionen im Bereich der Grundrechte vgl. M. Lepa, Grundrechtskonflikte, DVBl. 1972, S. 161 ff. (165 f.).
- (2) Zu weitgehend: Kl. Hönscheid, a.a.O., S. 59, der jeglichen Zielkonflikt für § 1 S. 2 StWG in Abrede stellt, da die Ziele weder operational noch ausreichend gewichtet seien.
- (3) Vgl. hierzu M. Lepa, a.a.O.
- (4) U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, S. 325 ff. (340); ebenso P. Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven, AbR 90, S. 341 ff. (348).
- (5) V. Götz, Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, JZ 1969, S. 89 ff. (90).
- (6) Für den Adressatenkreis des Art. 109 Abs. II GG vgl. u. S. 93 ff.
- (7) Ähnlich H. P. Ipsen, a.a.O., S. 559, für die Zielbestimmungen des EWGV.
- (8) Ders. bezüglich der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaftsorgane.

2.5 Umfang des erfaßten Tätigkeitsbereiches "Haushaltswirtschaft"

Nach näherer Klärung, welches Zielbündel von "Bund und Ländern" anzustreben ist, wenn sie dem gew. Gl. Rechnung tragen wollen, gilt es nun, den in Art. 109 Abs. II GG erfaßten und mit "Haushaltswirtschaft" umschriebenen Tätigkeitsbereich zu definieren.

2.5.1 Begriff der "Haushaltswirtschaft"

2.5.1.1 Identität des Begriffes in Art. 109 Abs. I bis III Grundgesetz

Den Terminus "Haushaltswirtschaft" hat der Verfassungsgeber nicht nur in Art. 109 Abs. II, sondern auch in den Absätzen I und II gebraucht. In allen drei Fällen muß ihm derselbe Inhalt zukommen, denn der Zweck der in den Absätzen II und III getroffenen Regelung besteht darin, die unabhängigen "Haushaltswirtschaften" von Bund und Ländern i.S. des Art. 109 Abs. I GG zu einem gleichgerichteten, antizyklischen Verhalten zu verpflichten (Abs. II),⁽¹⁾ bzw. die Ermächtigungsgrundlage für die Aufstellung eines Kodex konjunkturgerechten haushaltswirtschaftlichen Verhaltens aufzustellen (Abs. III).⁽²⁾ Gerade weil eine Einschränkung der verfassungsrechtlich (Art. 109 Abs. I GG) garantierten Selbständigkeit der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern erfolgen sollte, hat man den vergleichsweise zweifelsfreieren Weg einer Verfassungsänderung beschritten und auf die Regelung durch einfaches Gesetz, Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen verzichtet.⁽³⁾

Würde man den Begriff in Abs. II und III enger verstehen als in Abs. I, so führte dies zu einer Verkürzung der gesetzgeberischen Intention, für die man zumindest einen Anhaltspunkt in der Neufassung des Art. 109 GG hätte erwarten können.

-
- (1) Vgl. die Äußerung des Abg. Dr. Reischl im Rechtsausschuß des Bundestages, Sten. Protokoll, 17. Sitzung v. 22.9.1966, S. 27. Dies bedeutet die Realisierung einer Forderung, die als "Ökonomisierung der Finanzpolitik" schon vor langer Zeit erhoben wurde, so von Fritz Karl Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, 1930, S. 29 ff.
- (2) Vgl. Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 105 ff.; R. Schmidt, a.a.O., S. 162 ff.; Abg. Dr. Reischl, a.a.O.
- (3) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 100.

"Haushaltswirtschaft" weiter als in Abs. I zu fassen, ⁽¹⁾ stieße auf grammatische und systematische Bedenken. Ein weiteres Begriffsverständnis würde sinnvollerweise bedeuten, daß man den Geltungsbereich nicht nur i. S. der "Haushaltswirtschaft", sondern auch der Wirtschafts- und Finanzpolitik versteht. Eine solche Auslegung würde jedoch mit dem Wortlaut nicht mehr vereinbar sein und in Widerspruch zu einem unverzichtbaren Auslegungsgrundsatz treten, wonach der durch den Wortlaut noch gedeckte Wortsinn die Grenze jeder Auslegung im engeren Sinn bildet. ⁽²⁾ "Haushaltswirtschaft" umfaßt aber nach allgemeinem Sprachgebrauch nicht die weiteren Begriffe "Finanz- und Wirtschaftspolitik". Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht auch entschieden, Art. 109 GG weise in der Fassung, die er durch das 15. Änderungsgesetz ⁽³⁾ erfahren habe, dem Bund lediglich Gesetzgebungskompetenzen auf "dem Gebiet des öffentlichen Haushaltsrechts zu". ⁽⁴⁾ An diesem Ergebnis ist durch den Erlass des 20. Gesetzes zur Änderung des GG ⁽⁵⁾ nichts geändert worden, da hierdurch die Ausrichtung des Art. 109 GG auf das Haushaltsrecht eher gestärkt als geschwächt wurde. ⁽⁶⁾

Systematisch gesehen würde ein weites Inhaltsverständnis der Absätze II und III auch ihrer Regelung in dem X. Abschnitt des Grundgesetzes, der das Finanzwesen betrifft, widersprechen.

-
- (1) So aber Institut FSt, Heft 95, S. 7 ff., unter anderem mit dem Hinweis auf § 1 S. 1 StWG und der Begründung, Gesetzgeber und Verfassungsgesetzgeber seien identisch gewesen, und es könne der Wille des Bundesgesetzgebers der von der mit der Verfassungsänderung geschaffenen Kompetenz Gebrauch mache, nicht unberücksichtigt bleiben (a.a.O., S. 8). Hierbei wird verkannt, daß sich der Bundesgesetzgeber bei Erlass des StWG nur bezüglich der haushaltsrechtlichen Regelungen (z.B. §§ 5, 6 I, 9 StWG) auf Art. 109 Abs. III GG gestützt hat, ansonsten aber auf seine sonstigen Kompetenzen zurückgriff (z.B. Art. 74 Ziff. 11 GG); vgl. Vogel/Wiebel, RN 125 zu Art. 109 GG.
- (2) BVerfGE 8, 28 (34); 8, 38 (41); K. Larenz, Juristische Methodenlehre, 2. Auflage, Berlin u.a. 1969, S. 303/304.
- (3) BGBl. I, S. 581.
- (4) BVerfGE 29, 402 (409/410).
- (5) Vom 12.5.1969 (BGBl. I, S. 357).
- (6) So wurde Art. 109 Abs. III GG durch die Zusätze "für Bund und Länder gemeinsam geltende" (um die Verbindlichkeit der Grundsätze i. S. des Abs. III für den Bund hervorzuheben) und "für das Haushaltsrecht" ergänzt.

Vor allem aber würde eine unterschiedliche Interpretation der "Haushaltswirtschaft" in den Absätzen I bis III des Art. 109 GG dem Bedenken begegnen, daß derselbe Begriff in einer Vorschrift verschieden ausgelegt wird, was nur bei Vorliegen besonderer Gründe zulässig ist. Solche Gründe sind für Art. 109 GG nicht ersichtlich. ⁽¹⁾

Es kann somit von einem einheitlichen Inhalt des Begriffes "Haushaltswirtschaft" in Art. 109 GG ausgegangen werden.

2.5.2 Meinungsstreit um die Auslegung

Der Begriffsinhalt der "Haushaltswirtschaft" ist umstritten. Es stehen sich drei Auffassungen gegenüber.

2.5.2.1 Weite Auslegung und ihre Schwächen

Hiernach gehört zur "Haushaltswirtschaft" die Gesamtheit der auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates bezogenen Vorgänge. ⁽²⁾ Die in dieser Definition zum Ausdruck kommende umfassende Unabhängigkeit auf der Einnahmenseite berücksichtigt nicht die verfassungsrechtlich festgelegte Unselbstständigkeit der Länder, die sich aus dem Steuerverteilungssystem der Art. 105, 106, 107 ("primärer Finanzausgleich") und der Umverteilung nach Art. 107 Abs. II GG ("sekundärer Finanzausgleich") ergibt. ⁽³⁾

-
- (1) Im Ergebnis ebenso: Vogel/Wiebel, RN 74 zu Art. 109 GG; etwas anderes gilt bezüglich des Terminus "Bund und Länder" vgl. unten S. 93 ff.
- (2) Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog, RN 3 zu Art. 109 GG; W. Patzig, Verfassungsrechtliche Betrachtung zum Entwurf eines Stabilisierungsgesetzes, DVBl. 1966, S. 672 ff. (675); F.K. Vialon, Haushaltsrecht, 2. Auflage, Berlin u.a. 1959, S. 195: "Haushaltswirtschaft ist die Gesamtheit der haushaltsmäßigen Vorgänge"; K.H. Friauf u. H. Wagner, "öff. Haushalt ist der Inbegriff aller finanzwirtschaftlichen Vorgänge im Bereich eines Trägers öff. Verwaltung", VVDStRL 27, S. 1; differenzierter bzgl. der Einnahmen, E.A. Piduch, a.a.O., RN 5 zu Art. 109 GG.
- (3) Vogel/Wiebel, a.a.O., RN 75.

Zusätzliche Bedenken ergeben sich daraus, daß bei einer derart weiten Auslegung die Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG auf den "primären und sekundären" Finanzausgleich zu erstrecken wäre, mit der Folge, daß der Bund einerseits und die ausgleichspflichtigen Länder andererseits die Regelung des Art. 106 ff. GG weitgehend unter Hinweis auf die Erfordernisse des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" aus den Angeln heben könnten. Der sekundäre Finanzausgleich, der gerade den finanzschwachen Ländern die Voraussetzung für eine effektive und ihren Bedürfnissen entsprechende Haushaltswirtschaft schaffen sollte, wäre von der jeweilig herrschenden Konjunktursituation und ihrer Beurteilung durch die ausgleichspflichtigen Länder abhängig.⁽¹⁾ Diese Gefahr konnte dem Verfassungsgesetzgeber bei Änderung des Art. 109 GG nicht verborgen bleiben. Wäre die "Haushaltswirtschaft" so zu verstehen, dann wäre mit Sicherheit durch den Verfassungsgesetzgeber Vorsorge getroffen worden, um einen willkürlichen Finanzausgleich unter Berufung auf Art. 109 Abs. II GG zu verhindern. Eine weite Auslegung ist daher abzulehnen.

2.5.2.2 Enge Auslegung und ihre Schwächen

Eine andere Auffassung beschränkt die in Art. 109 Abs. I GG gewährleistete und durch den Begriff der "Haushaltswirtschaft" umschriebene finanzielle Selbständigkeit auf die Ausgabenwirtschaft.⁽²⁾ Hierzu zählt sie :

die Aufstellung des Haushaltsplanes durch die
Regierung (Regierungsvorlage),

die Annahme des Haushaltsplanes (-gesetzes) durch
das Parlament,

Vollzug des Haushaltsplanes (-gesetzes) durch die
Exekutive,

Kontrolle der Haushaltsführung durch die Rechnungs-
höfe und die Entlastung der Exekutive durch die Volks-
vertretung.⁽³⁾

(1) Vogel/Wiebel, RN 76.

(2) A. Möller, a.a.O., RN 6 zu Art. 109.

(3) Ders. ebda.

Diese Interpretation erscheint zu eng, wenn man bedenkt, daß den Ländern, trotz der in Art. 105 GG weitgehend dem Bund übertragenen Besteuerungshoheit, ein Raum unabhängiger Einnamenschöpfung verblieben ist. Hierzu zählen u.a. die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern (Art. 105 Abs. II a GG, 106 Abs. VI GG)⁽¹⁾ und die Beschaffung von Mitteln im Kreditwege.⁽²⁾ Daß auch die Beschaffung von Krediten Ausfluß der Befugnis selbständiger Haushaltswirtschaft ist, wird durch die in Art. 109 Abs. IV GG geschaffene Möglichkeit ihrer Plafondierung bestätigt.⁽³⁾ Das beschriebene enge Verständnis des Bereiches "Haushaltswirtschaft" würde die für die Konjunktursteuerung sehr wichtige "Einnahmenwirtschaft" ausklammern, obschon dem Verfassungs- und Bundesgesetzgeber, der die Änderung des Art. 109 Abs. II GG und das Stabilitätsgesetz gemeinsam verabschiedete,⁽⁴⁾ die hervorragende Eignung von Steueränderungen als Konjunkturlenkungsinstrument bedeutsam genug erschien, sie in den §§ 26 ff. StWG zuzulassen. Bei einem engen Begriffsverständnis der "Haushaltswirtschaft" hätte man eine Ausdehnung der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG auf die Steuern erwarten können. Entsprechendes gilt für die Einnahmen mittels Kreditschöpfung (Art. 109 Abs. IV GG). Seit Inkrafttreten des 15. Änderungsgesetzes zum Grundgesetz und des Stabilitätsgesetzes (§§ 19, 20 StWG) können sie durch Erlaß einer Verordnung der Bundesregierung beschränkt werden. Besonders letztere Regelung beweist, daß nach Auffassung des Verfassungsgesetzgebers die Einnahmen durch Kredite Teil der Selbstständigkeitsgarantie des Art. 109 Abs. I GG sind, da sonst die Statuierung einer Plafondierungskompetenz in Art. 109 GG rechtssystematisch verfehlt gewesen wäre. Für eine Differenzierung im Rahmen des

-
- (1) Vgl. hierzu Vogel-Walter, Bonner Kommentar, RN 82 ff. zu Art. 105 GG; Vogel/Wiebel, RN 38 zu Art. 109 GG.
- (2) Ebda.
- (3) E.A. Piduch, a.a.O., RN 5 zu Art. 109 GG; Vogel/Wiebel, RN 179 zu Art. 109 GG.
- (4) So weist der Berichterstatter des Rechtsausschusses Abg. Dr. Lenz (Bergstraße) ausdrücklich darauf hin, daß "die Grundgesetzänderung eng mit dem Stabilitätsgesetzesentwurf verzahnt" ist. Schr. Ber. des RA des BT zu Drucksache V/1686, S. 1.

Art. 109 GG zwischen Krediten und den zur selbständigen Erhebung überlassenen Steuern findet sich aber kein sachlicher Grund.⁽¹⁾ Somit muß auch die enge Auslegung abgelehnt werden.

2.5.2.3 Vermittelnde Auslegung

Um zu einer sachgerechten Auslegung des Umfanges der "Haushaltswirtschaft" zu gelangen, sind die Stellung und die Funktion des Art. 109 Abs. I GG im Grundgesetz darzulegen.

a) Stellung und Funktion des Art. 109 Abs. I im Verfassungsgefüge

Die Vorschrift ist enthalten in der grundgesetzlichen Regelung des Finanzwesens (Art. 104 a ff.). Die Bestimmung muß im Zusammenhang mit den Artikeln 20, 28, 30, 70 ff., 83 ff., und 92 ff. GG gesehen werden, die den Umfang der Staatlichkeit von Zentralstaat und Gliedstaaten festlegen. So wie beispielsweise der Art. 70 Abs. I GG für die Gesetzgebung und Art. 83 GG für die Verwaltung, soll Art. 109 Abs. I GG für das Finanzwesen die Selbständigkeit von Bund und Ländern festlegen. Es handelt sich hierbei nicht um eine der Disposition des Bundesgesetzgebers unterliegende gegenseitige Unabhängigkeit, sondern, wie oben schon verschiedentlich anklang, um eine verfassungsrechtliche Selbständigkeitsgarantie,⁽²⁾ deren Zweck es ist, einen die Staatlichkeit der Länder konstituierenden Bestandteil verfassungsrechtlich abzusichern.⁽³⁾ Art. 109 Abs. I GG ist nichts anderes als eine Erscheinungsform des unabänderlich festgelegten Bundesstaatsprinzips (Art. 79 Abs. III i. V. 20 Abs. I GG) im finanzwirtschaftlichen Bereich.⁽⁴⁾ Die Vorschrift erfährt daher ihre Auslegung und Begrenzung durch das Bundesstaatsverständnis des Grundgesetzes.⁽⁵⁾

-
- (1) Im Ergebnis ebenso E.A. Piduch, a.a.O., RN 5 zu Art. 109 GG; desgl. Vogel/Wiebel, a.a.O., RN 78.
 - (2) Statt vieler: Vogel/Wiebel, RN 28 ff. zu Art. 109 GG, a.A. anscheinend Schmidt-Bleibtreu-Klein, RN 1 zu Art. 109 GG.
 - (3) R. Schmidt, a.a.O., S. 138, bezeichnet die Haushaltsautonomie als die "Essentialien der Staatlichkeit"; ähnlich Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 101, m.w. Nachw.
 - (4) E.A. Piduch, a.a.O., RN 3 zu Art. 109 GG; Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 101; R. Schmidt, a.a.O., S. 138; Vogel/Wiebel, RN 30 zu Art. 109 GG.
 - (5) Vogel/Wiebel, RN 30 zu Art. 109 GG.

b) "Staatsfinanzwirtschaft" als Begrenzung der "Haushaltswirtschaft"

Um den Begriff der "Haushaltswirtschaft" zu erfassen, ist es am ratsamsten, ihn von der übergeordneten "Staatsfinanzwirtschaft" her zu definieren.

Bund und Länder stehen sich in institutionalisierter Abhängigkeit und nicht etwa beziehungslos gegenüber, da das Finanzwesen ein "Gesamtgefüge"⁽¹⁾ bildet. Den Ländern ist ein weiter Bereich eigenständigen Handelns eingeräumt. Als Glieder eines föderativ gestalteten Gemeinwesens, das volkswirtschaftlich gesehen eine Einheit darstellt, müssen sie sich jedoch die Beschränkung ihrer Unabhängigkeit gefallen lassen, die für eine funktionell verstandene Homogenität erforderlich ist. So zeigt sich die Bund und Länder umspannende "Staatsfinanzwirtschaft" in folgendem:⁽²⁾

- einheitlichem Währungs-, Geld-, Münz- und Notenbankwesen
(Art. 73 Nr. 4, Art. 88 GG)
- einheitlichem Zoll- und Handelsgebiet
(Art. 73 Nr. 5, 105 Abs. I GG)
- Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die wichtigsten Steuern
(Art. 105 Abs. II GG)
- der Revision der Steuerverteilung
(Art. 106 Abs. IV GG) und des
- horizontalem und vertikalem Finanzausgleich
(Art. 107 Abs. II, 106 Abs. VIII GG)
- dem Verbund der wichtigsten Steuern
(Art. 106 Abs. III GG)
- den Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern
- der Investitionsfinanzierungskompetenz des Bundes
(Art. 91 a. und b., 104 a Abs. IV GG) und dem
- vereinheitlichten Haushaltsrecht.

(1) BVerfGE 4, 115 (140).

(2) Stern-Münch-Hansmeyer, a. a. O., S. 102.

c) Einnahmeseite der "Haushaltswirtschaft"

Die selbständigen Haushaltswirtschaften sind in die beschriebene einheitliche Staatsfinanzwirtschaft eingebettet. Ihre Selbständigkeit beginnt dort, wo die Staatsfinanzwirtschaft endet und die materiellen Voraussetzungen einer selbständigen Haushaltswirtschaft bestimmt hat. Sowohl das allgemeine Steuerverteilungssystem als auch der horizontale Finanzausgleich sind Bestandteile der Staatsfinanzwirtschaft, da so sichergestellt ist, daß den einzelnen Haushaltswirtschaften in sachgemäßer gerechter Weise die materiellen Voraussetzungen unabhängiger Betätigung gewährt werden.

"Haushaltswirtschaft" i. S. des Art. 109 GG beschränkt sich hinsichtlich der Einnahmeseite auf die Vorgänge, die sich an die generelle Ertragsverteilung anschließen.⁽¹⁾ Hierzu gehören die Entscheidungen :

Ob und in welcher Höhe der eigenen Besteuerungshoheit unterfallenden Steuern erhoben werden sollen,
welche dieser Steuern erhoben werden sollen
und ob Mittel auf andere Weise, d. h. durch Gebühren, Beiträge, eigenwirtschaftliche Tätigkeit oder Kreditaufnahme beschafft werden sollen.⁽²⁾

Ein Blick in die Verfassung zeigt, daß auf der Einnahmeseite der Bund aufgrund der ihm weitgehend übertragenen Besteuerungshoheit bessere Möglichkeiten der Konjunktursteuerung hat als die Länder. Ihnen bietet sich in erster Linie die Veränderung von Einnahmen nichtsteuerlicher Art an, z. B. die Änderung ihres Kreditvolumens.

(1) Vogel/Wiebel, RN 38 zu Art. 109 GG.

(2) Ebda.

d) Ausgabe- und Haushaltswirtschaft

Die Ausgaben von Bund und Ländern richten sich grundsätzlich nach dem sog. Konnexitätsprinzip, ⁽¹⁾ d.h. jeder trägt die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben ergeben (Art. 104 a Abs. 1 GG). Damit folgt die Verteilung der Ausgaben der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung in der Verfassung. ⁽²⁾ Dies bedeutet jedoch nicht eine mit den Aufgaben identische Ausgabenautonomie der Länder, da der Bund "in beträchtlichem Umfang auch die Tätigkeit der Länder in ihren "eigenen Angelegenheiten normieren kann" (vgl. insbesondere Art. 83 GG). ⁽³⁾ Als zur Ausgabe- und Haushaltswirtschaft gehörig kann man mit Vogel/Wiebel ⁽⁴⁾ zählen :

die Verplanung der noch nicht durch die allgemeinen Gesetze erfaßten öffentlichen Mittel, ihre Verwendung, Abrechnung und Kontrolle.

Wir können somit feststellen, daß der von Art. 109 Abs. II GG erfaßte Tätigkeitsbereich hinreichend bestimmt ist, um Gegenstand verfassungsgerichtlicher Prüfung zu sein.

-
- (1) Näheres bei Vogel/Kirchhof, in: Bonner Kommentar, RN 19 ff. zu Art. 104 a GG.
(2) Vogel/Kirchhof, RN 51 ff. zu Art. 104 a GG.
(3) Vogel/Wiebel, RN 41 zu Art. 109 GG.
(4) a. a. O.

2.6 Die Adressaten der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II Grundgesetz

Wir haben bisher die Staatszielbestimmung und den von ihr erfaßten Handlungsbereich abgegrenzt, und es kommt nun darauf an festzustellen, an wen sich die Verpflichtung richtet.

2.6.1 "Bund und Länder"

Für die Wirksamkeit eines antizyklischen Verhaltens der öffentlichen Hand ist es von entscheidender Bedeutung, eine möglichst große Finanzmasse in den Dienst der Konjunktursteuerung zu stellen. Das Gebot des Art. 109 Abs. II GG ist an "Bund und Länder" adressiert. Unter "Bund und Länder" sind zunächst alle Organe dieser Gebietskörperschaften zu verstehen, die im Bereich der "Haushaltswirtschaft" tätig werden.⁽¹⁾ Eine Beschränkung auf die Stellen, die zu "den im Gesamtzusammenhang zu treffenden Entscheidungen"⁽²⁾ berufen sind, erscheint zu eng und läuft dem Gesetzeszweck einer möglichst weitreichenden Erfassung der Haushaltswirtschaften zuwider. Nicht nur die übergeordneten Behörden, sondern auch alle nachgeordneten Stellen müssen im Rahmen ihres Entscheidungsbereiches die Pflicht des Art. 109 Abs. II GG beachten.⁽³⁾ An diesem Ergebnis vermag auch die im einzelnen Fall sich ergebende praktische Schwierigkeit der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gebotes durch eine untergeordnete Dienststelle nichts zu ändern. Es ist Sache der zu den im Gesamtzusammenhang zu treffenden Entscheidungen berufenen Organe von Bund und Ländern, den nachgeordneten Dienststellen die notwendigen Entscheidungsrichtlinien zur Verfügung zu stellen.

2.6.2 Gemeinden und Gemeindeverbände

Umstritten ist die Frage, ob über Art. 109 Abs. II GG auch die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet sind, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen. Wie bedeutungsvoll diese Frage ist, wird klar,

(1) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 104; R. Schmidt, a.a.O., S. 153, Fußn. 20; A. Möller, RN 9 zu Art. 109; Vogel/Wiebel, RN 126 zu Art. 109; J. Hanreich, a.a.O., S. 15.

(2) So aber E.A. Piduch, a.a.O., RN 25 zu Art. 109 GG.

(3) Vogel/Wiebel, RN 126 zu Art. 109 GG.

wenn man berücksichtigt, daß die Gemeinden den Löwenanteil der für konjunktursteuernde Zwecke besonders geeigneten öffentlichen Investitionen bewirtschaften. ⁽¹⁾

2.6.2.1 Enge Auslegung von "Bund und Länder"

Eine Ausdehnung der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG auf die Gemeinden und Gemeindeverbände verbietet sich nach dieser Auffassung aus zwei Gründen: ⁽²⁾

Erstens spreche Art. 109 Abs. II GG im Gegensatz zu Abs. IV Ziff. 1 desselben Artikels nur von "Bund und Länder" und nicht von den "Gebietskörperschaften" schlechthin, und zweitens werde übereinstimmend ⁽³⁾ unter "Bund und Länder" in Art. 109 Abs. IV Ziff. 2 GG nur Bund und Länder unter Ausschluß der sonstigen Gebietskörperschaften verstanden.

2.6.2.2 Weite Auslegung - Verpflichtung aller Gebietskörperschaften

Die oben beschriebene enge Auslegung erkennt, daß unser GG von einem zwei- und nicht dreistufigen Staatsaufbau ausgeht, in dem die Gemeinden und Gemeindeverbände den Ländern zugeordnet sind. ⁽⁴⁾ Der Verfassungsgeber hat sich deshalb ausdrücklich nur in den Bestimmungen mit den

-
- (1) Unter Einschluß der Zuweisungen und Darlehen durch Bund und Länder hat man den Anteil 1968 auf 45 % geschätzt, vgl. W. Patzig vor der Kommunalrechtl. Arbeitsgemeinschaft des 47. Dt. Juristentages "Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung", Verhandlungen des 47. DJT, Bd. II, München 1968, Sitzungsberichte Teil N 8 ff. (N 13); vgl. auch die Ausführungen Bruno Weinbergers, daselbst, N 34 ff.
 - (2) A. Möller, RN 22 zu Art. 109 GG; Chr. Böckenförde, Verfassungswidrig durch Verfassungsänderung? Zur Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik, DÖV 1969, S. 744 ff.
 - (3) A. Möller, RN 22 zu Art. 109 GG; Maunz-Dürig-Herzog, RN 34 zu Art. 109 GG; E.A. Piduch, RN 66 zu Art. 109 GG; Vogel/Wiebel, RN 184 zu Art. 109 GG; Chr. Böckenförde, a.a.O.
 - (4) Vogel/Wiebel, RN 67 zu Art. 109; Maunz-Dürig-Herzog, RN 23 zu Art. 28; E.A. Piduch, RN 25 zu Art. 109 GG. Dies verkennen Stern-Münch-Hansmeyer S. 299, die "Bund und Länder" je nach dem Normzweck verschieden auslegen. Eng in Abs. I und weit in Abs. III, was erheblichen method. Bedenken begegnen muß. Anders dagegen K. Stern, Verhandlungen des 47. Dt. Juristentages, a.a.O., N 75, wo er die Gemeinden von der an die Länder adressierten Verpflichtung erfaßt sieht.

Gemeinden befaßt, in denen es darum geht, sie gegenüber landesgesetzlichen Eingriffen bundesverfassungsrechtlich zu schützen (z.B. im Rahmen des Art. 106)⁽¹⁾.

Die Zweistufigkeit unseres Gemeinwesens hat der Verfassungsgeber unter anderem dadurch zum Ausdruck gebracht, daß er das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände in Art. 28 Abs. II GG geregelt hat, einer Bestimmung, die essentiell die Verfassung der Länder betrifft und in dem Abschnitt des Grundgesetzes "Der Bund und die Länder" steht.

Die hier vertretene Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. I GG bestätigt. So hat es der Parlamentarische Rat bei Beratung des Grundgesetzentwurfes abgelehnt, die Gemeinden gesondert in den Bestimmungen über das Finanzwesen zu erwähnen, denn sie führten keine unabhängige, sondern eine von den Bundes- und Landesgesetzgebern abhängige Finanzwirtschaft. Die Aufgliederung zwischen Ländern und Gemeinden sollte der Landesgesetzgebung überlassen bleiben.⁽²⁾ Der Verfassungsgesetzgeber hat den Begriff der "Länder" in dem von Art. 109 Abs. I GG verstandenen weiten Sinn in Art. 109 Abs. II und III GG übernommen, denn es ist anzunehmen, daß er andernfalls die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regelung ausdrücklich erwähnt hätte, da er um ihre konjunkturpolitische Bedeutung wußte und mit der Grundgesetzänderung eine umfassende Inpflichtnahme der öffentlichen Haushalte erstrebte.⁽³⁾ Zudem hätte er sich dem systematischen Bedenken ausgesetzt, denselben Begriff in einer Vorschrift in unterschiedlichem Sinn zu gebrauchen.

Zu dem oben vorgebrachten zweiten Argument der engen Interpretation ist folgendes zu sagen. Die Benutzung des Terminus "Gebietskörperschaften"

(1) E.A. Piduch, RN 25 zu Art. 109 GG.

(2) Nach Vogel/Wiebel, RN 2 zu Art. 109 GG.

(3) Vgl. Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 299. Sichtbaren Ausdruck hat dieses Verständnis in § 16 Abs. I StWG (den Böckenförde, a.a.O., nach der Ergänzung des Art. 109 Abs. II GG durch das 20. Änderungsgesetz zum GG, vgl. o. S. 85 FN 6 für verfassungswidrig hält) und § 48 HGrG gefunden.

in Art. 109 Abs. IV Ziff. 1 GG erklärt sich aus dem in Ziffer 2 desselben Absatzes verwendeten Ausdruckes "Bund und Länder", dem in diesem Zusammenhang im Gegensatz zu den vorausgehenden Absätzen nur eine eingeschränkte Bedeutung zukommt,⁽¹⁾ was durch die Kontrastierung mit dem Begriff "Gebietskörperschaften" in Ziffer 1 klargestellt werden sollte.⁽²⁾ Hierin liegt auch die Rechtfertigung, daß derselbe Begriff in einem Verfassungsartikel einmal weiter und das andere Mal enger interpretiert wird. Somit steht fest, daß Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (GV) dem "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht" verpflichtet sind, wobei die beiden letzteren nicht unmittelbar, sondern als Teile der Länder angesprochen sind.⁽³⁾

Eine direkte verfassungsgerichtliche Kontrolle, ob die Gemeinden (GV) den Erfordernissen des gesw. Gl. Rechnung getragen haben, scheidet schon mangels Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts aus. Eine indirekte Überprüfung ist jedoch möglich. Die Länder sind auf Grund der Pflicht zum bundestreuen Verhalten gezwungen, neben dem Bund zur Wahrung und Herstellung der grundgesetzlichen Ordnung auf allen Teilen und Ebenen des Gesamtstaates tätig zu werden.⁽⁴⁾ Dies bedeutet, daß sie im Rahmen der Rechtsaufsicht für die Einhaltung des Art. 109 Abs. II GG durch die Gemeinden (GV) sorgen müssen.⁽⁵⁾ Bei Überprüfung der Frage, ob sie dieser Pflicht Genüge getan haben, ist zuvor festzustellen, inwieweit eine Verletzung des Art. 109 Abs. II GG durch die Gemeinden (GV) stattgefunden hat, der im Wege der Rechtsaufsicht durch das betreffende Land hätte abgeholfen werden müssen. Insoweit kann man von einer indirekten oder inzidenten bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit des Art. 109 Abs. II GG hinsichtlich der Gemeinden (GV) sprechen.

(1) Vgl. Vogel/Wiebel, RN 184 zu Art. 109 GG; E.A. Piduch, RN 66 zu Art. 109 GG; A. Möller, RN 22 zu Art. 109 GG; Maunz-Dürig-Herzog, RN 34 zu Art. 109 GG.

(2) Vogel/Wiebel, RN 184 zu Art. 109 GG.

(3) Vogel/Wiebel, RN 130 zu Art. 109 GG.

(4) BVerfGE 8, 137 ff.

(5) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 302; vgl. auch J. Hanreich, a.a.O., S. 125 ff. (129).

2.6.3 Geltung für sonstige Rechtssubjekte

Wie der Wortlaut des Art. 109 Abs. II GG sowie seine Stellung in der Verfassung nahelegen, bewirkt er lediglich eine Inpflichtnahme der Gebietskörperschaften.⁽¹⁾ Zweck der Regelung ist es gerade, mit den Mitteln der öffentlichen Haushalte die durch endogene oder exogene Einflüsse hervorgerufenen Ungleichgewichtslagen zu kompensieren bzw. ihre Entstehung zu verhindern.

Die Vorschrift gewährt weder der öffentlichen Hand administrative Eingriffsbefugnisse in die grundrechtlich geschützten Wirtschaftsfreiheiten des Bürgers, noch hat der Bürger ein gegenüber den Haushaltsträgern subjektives öffentliches Recht erlangt.⁽²⁾

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß der in Art. 109 Abs. II GG angesprochene Adressatenkreis für eine verfassungsgerichtliche Kontrolle hinreichend bestimmt ist.

(1) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 104; A. Möller, RN 9 zu Art. 109 GG; Vogel/Wiebel, RN 131 zu Art. 109 GG; nach E. Stachels, a.a.O., S. 207, enthält Art. 109 GG "eine intern-haushaltswirtschaftliche Regelung", die die Privatwirtschaft nur als Reflex tangiert; ähnlich R. Schmidt, a.a.O., S. 144, der in Art. 109 Abs. II GG "primär eine organisationsrechtliche Norm" sieht.

(2) Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 105 f.

2.7

Ergebnis 1. Teil - Zusammenfassung

Als Ergebnis des ersten Teiles dieser Arbeit hinsichtlich der Frage, ob eine richterliche Zuständigkeit und die subjektive Legitimation, eine gerichtliche Prüfung einzuleiten, bestehen (formale Justitiabilität) sowie ob Art. 109 Abs. II GG inhaltlich bestimmt (mat. Justitiabilität) genug ist, um ihm die für eine verfassungsgerichtliche Prüfung nötigen "rational standards" entnehmen zu können, bleibt festzuhalten :

Eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Nachprüfung einer behaupteten Verletzung des Art. 109 Abs. II GG sowie die zur klageweisen Geltendmachung einer solchen Behauptung Legitimierten sind gegeben.

Der Adressatenkreis, an den sich die Bestimmung wendet, steht ebenso fest, wie der Tätigkeitsbereich, auf den sie sich erstreckt. Die Verpflichtung, den "Erfordernissen des gew. Gl. Rechnung zu tragen", ist eine Staatszielbestimmung, deren Konkretisierung aus der Wertordnung und Aufgabenstellung des Grundgesetzes, unterverfassungsgesetzlichem und europäischem (EWG) Recht zu gewinnen ist. Sie wird ergänzt durch sog. technische Ziele (z.B. außenwirtschaftliches Gleichgewicht), die Bestandteil des gew. Gl. werden, wenn ihre Verfolgung nach gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnis unabdingbare Voraussetzung zur Verwirklichung der Qualitätskomponenten des gew. Gl. ist. Zur Zeit ist das gew. Gl. durch einen hohen Beschäftigungsstand, Stabilität des Preisniveaus, eine gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung, stetiges und angemessenes Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht gekennzeichnet.

Die Veränderung oder Erweiterung dieser das Niveau des gew. Gl. bestimmenden Elemente wird abhängig sein von den Anforderungen, die unsere Gesellschaft in Zukunft dem Staat stellen wird. Auch die aus der sich zur Wirtschafts- und Währungsunion hin entwickelnden EWG resultierenden Pflichten der Mitgliedstaaten werden nicht ohne Einfluß auf den Inhalt des gew. Gl. bleiben.

2.8

Justitiabilität des "gesw. Gl."

Fragt man nach den Folgerungen, die sich aus der Inhaltsbestimmung des Art. 109 Abs. II GG für seine Justitiabilität ergeben, so tut man gut daran, sich dessen zu erinnern, was P. Lerche⁽¹⁾ für die Programmsätze allgemein sehr treffend so formuliert hat: "In Wahrheit bleibt die herausgehobene Stellung des Gesetzgebers,⁽²⁾ der in Freiheit seine Aufgabe bewältigt, dadurch im wesentlichen⁽³⁾ unangetastet. Denn mag es auch paradox klingen: Eben deshalb, weil sich der Gesetzgeber hier mit einer Überfülle von Aufgaben überschüttet sieht, hat sich seine alte Stellung erneut gefestigt. Ist es doch klar, daß die nominierten Rechtsgüter nicht nur auf sehr verschiedenartigen Wegen realisiert werden können, sondern daß sie auch untereinander häufig kollidieren müssen,⁽⁴⁾ daß es aber Sache des Gesetzgebers sein muß, Rang und Vorrang,⁽⁵⁾ Zeitpunkt und Weg ihrer Realisierung zu bestimmen, Widersprüche aufzulösen, Einzelaufgaben in größeren Komplexen, z.B. wirtschaftlicher Art, zu vereinen usw. Damit kräftigt sich aber nur die besondere Position des Gesetzgebers", die das Bundesverfassungsgericht durch die Betonung besonders weiter Gestaltungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet immer wieder anerkannt hat,⁽⁶⁾ ohne allerdings die Gründe so deutlich wie Lerche darzulegen.

2.8.1

"Economical-Question-Doktrin" des Bundesverfassungsgerichts?

Der in dieser Rechtsprechung praktizierte "self-restraint" hat Spanner dazu veranlaßt, in Anlehnung an die "political-question-doctrine" des U. S. Supreme Court⁽⁷⁾ von einer "Economical-Question-Doktrin" des Bundes-

-
- (1) Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven, a. a. O., S. 348.
 - (2) Man muß für den hier zur Debatte stehenden Art. 109 Abs. II GG ergänzen: "und auch der Regierung".
 - (3) Unterstreichung von mir.
 - (4) Zur Kollision der Gleichgewichtskomponenten vgl. o. S. 81 ff.
 - (5) Vgl. sogleich hierzu unten S. 104 ff.
 - (6) Vgl. z.B. BVerfGE 18, 331 f.; weitere Nachweise bei P. Badura, AöR 92, S. 382 ff.
 - (7) Vgl. hierzu die Abhandlungen von F.W. Scharpf, Grenzen richterlicher Verantwortung. Die political-question Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court, Karlsruhe 1965, und W. Haller, Supreme Court und Politik in den USA, Fragen der Justiziabilität in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, Bonn 1972

verfassungsgerichts zu sprechen.⁽¹⁾ Man muß sich allerdings fragen, ob dies eine sehr glückliche Bezeichnung ist, da sie unmittelbar eine Assoziation mit der "political-question-doctrine" hervorruft, die mit judicial self-restraint nicht gleichzusetzen ist. Der Richter, der sich eine Selbstbeschränkung auferlegt, hört nicht auf, seine Richterfunktion zu erfüllen, sondern er unternimmt es, "abweichende Meinungen, die Gesetzgeber und Regierung zu Fragen der Verfassungsinterpretation auf vertretbare Gründe stützen, zu respektieren und auf diese Weise einen weiten Raum politischer Gestaltungsfreiheit offenzuhalten, anstatt Staatshandeln auf gerichtlich gelenkten Vollzug zu verengen ..."⁽²⁾ Demgegenüber bedeutet die Annahme einer political question "den Verzicht auf justizielle Streitaustragung",⁽³⁾ da eine Rechtsfrage vorliegt, "für deren Entscheidung das Gericht nicht die Verantwortung übernehmen kann".⁽⁴⁾ Die Folgerung aus den beiden Maximen ist eine sehr unterschiedliche. Während das Gericht im ersten Fall entscheidet und durch die Selbstbeschränkung "eine beanstandete Maßnahme dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit entrückt, billigt und legitimiert",⁽⁵⁾ lehnt es im zweiten Fall eine Entscheidung ab und läßt so die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme offen. Bei den von Spanner⁽⁶⁾ zitierten Verfassungsgerichtsentscheidungen hat sich das Gericht aber nicht einer Entscheidung entzogen, sondern vielmehr untersucht, ob der Gesetzgeber bei seinen Lösungen die verfassungsrechtlichen Schranken seiner Gestaltungsfreiheit nicht verletzt hat. Eine Vergleichbarkeit mit der political question-doctrine des Supreme Court dürfte nicht ohne weiteres gegeben sein,

-
- (1) Zur Verfassungskontrolle wirtschaftspolitischer Gesetze, Eine "Economic-Question-Doktrin" des BVerfG, DÖV 1972, S. 217 ff.
- (2) Ch. Tomuschat, Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle, Einige Bemerkungen zum Verfahren über den Grundvertrag, DÖV 1973, S. 601 ff. (608/609).
- (3) Ders., a.a.O.
- (4) So lautet die von F.W. Scharpf in seiner Untersuchung auf einen Nenner gebrachte Umschreibung der "political question-doctrine", a.a.O., S. 405.
- (5) Ch. Tomuschat, a.a.O., S. 609.
- (6) A.a.O.

denn das Gericht hat sich nicht schlichtweg einer Nachprüfung enthalten, sondern sich in Anerkennung seiner verfassungsrechtlichen Stellung hinsichtlich des Nachprüfungsumfanges Zurückhaltung auferlegt. ⁽¹⁾⁽²⁾

2.8.2 Zu den Grenzen verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung

Als Teil der rechtsprechenden Gewalt (Art. 92 2. HS GG) ist das Bundesverfassungsgericht an das Grundgesetz gebunden (Art. 20 Abs. III GG).

Seine Aufgabe besteht in einer Rechts- und nicht in einer Zweckmäßigkeitskontrolle. Es hat demgemäß nicht darüber zu entscheiden, ob eine gesetzgeberische Maßnahme sozial- und gesellschaftspolitisch erwünscht, zweckmäßig oder notwendig ist. ⁽³⁾ Da die im Grundgesetz enthaltenen Bindungen

-
- (1) Die praktizierte Rechtsprechung steht vielmehr der sog. preferred freedoms' doctrine nahe (vgl. H. Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, S. 464 ff.), wonach der Umfang gerichtlicher Überprüfung nach dem in Frage stehenden Sachbereich und der eigentlichen Aufgabe des Gerichts differenziert werden muß. Nach Ehmke (a. a. O.) beschränkt sich der Supreme Court im wirtschaftlichen Bereich auf eine Willkürprüfung, während er bei den politischen Freiheitsrechten streng auf deren Wahrung achtet, da es die politischen Rechte sind, die den Bürgern gestatten, in demokratischer Auseinandersetzung schlechte Gesetze jeglicher Art durch bessere zu ersetzen. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 7, 198 (208)) hat zu dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung (Art. 5 GG) festgestellt, daß es die freie Bildung und Verbreitung politischer Anschauungen, die ständig geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen ermöglicht und darum "für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung ... schlechthin konstituierend" ist. Bei Gegenüberstellung der Feststellungen McWhinnys, Judicial Restraint and the West German Constitutional Court, Harvard Law Review Vol. 75 (1961 - 1962), S. 5 ff. (26 ff.), zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung mit denen P. Baduras, AöR 92, S. 382 ff., und H. Spanners, a. a. O., für den Bereich der Wirtschaftspolitik, kann man eine gewisse Parallelität der amerikanischen und deutschen Rechtsprechung feststellen. Hiermit soll jedoch nicht gesagt werden, daß das Bundesverfassungsgericht einer preferred freedoms' doctrine huldigt.
 - (2) Erste Ansätze zu einer "political question-doctrine" für den außenpolitischen Bereich könnte man im Saar-Urteil (BVerfGE 4, 157 (175)) und im Beschluß zum Grundvertrag v. 4.6.1973, NJW 1973, S. 1270 ff. (1271), sehen. Diese Entscheidungen sind den Fällen vergleichbar, die F.W. Scharpf, a. a. O., S. 405, in die Rubrik "Informationsproblem" einreicht. Bejahend für die Anwendbarkeit der Doktrin im dt. Recht: R. Dolzer, Die staatstheoretische und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1972; ablehnend: R. Friesemann, Hüter der Verfassung?, ZRP 1973, S. 188 ff. (191 ff.).
 - (3) BVerfGE 12, S. 319 (323); ähnlich H. Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff. (69).

der Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht sehr eng sind, ist insoweit schon nur eine beschränkte Nachprüfungsmöglichkeit gegeben. Es wäre allerdings irrig zu meinen, die Grenzen verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung fielen mit der Anwendung und Entfaltung rechtlicher Maßstäbe zusammen.⁽¹⁾ Sie sind in der Regel enger, da das Gericht die rechtlichen Maßstäbe nur soweit anwenden darf, als es dadurch die Entscheidungskompetenzen der anderen Gewalten nicht verletzt. Das Gericht hat darum z.B. bei der Frage der Eignung von gesetzgeberischen Maßnahmen nur gefragt, ob das eingesetzte Mittel "objektiv untauglich",⁽²⁾ "objektiv ungeeignet"⁽³⁾ oder "schlecht-hin ungeeignet"⁽⁴⁾ war.⁽⁵⁾ Der in Art. 20 Abs. II S. 2 GG niedergelegte Gewaltenteilungsgrundsatz verlangt, daß die Ausübung der Staatsgewalt bei verschiedenen, voneinander unabhängigen Organen liegen muß. Dieses Prinzip ist jedoch, seinem Sinn als Mittel zur Mäßigung der Staatsmacht entsprechend, nicht rein durchgeführt, sondern mit Gewaltenverschränkungen und -balancen i.S. der "checks and balances" durchsetzt.⁽⁶⁾ Bei der Gewalt-verknüpfung darf keine Gewalt "... der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden".⁽⁷⁾ Der Gewaltenteilungsgrundsatz ist dann verletzt, wenn eine Gewalt in den "Kernbereich" einer anderen eindringt.⁽⁸⁾ In Anbetracht der Inhaltsleere dieses Abgrenzungskriteriums⁽⁹⁾ erscheint es zweckmäßig, die Grenzen der

(1) So zu Recht R. Stihl, a.a.O., S. 206; ebenso K. Hesse, a.a.O., S. 177 u. 226.

(2) BVerfGE 16, 147 (181).

(3) BVerfGE 17, 306 (317).

(4) BVerfGE 19, 119 (126 f.).

(5) Kritisch hierzu: M. Kloepfer, Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, Zum Beschluß des BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit des Absicherungsgesetzes, NJW 1971, S. 1585 ff.

(6) Ausführlich hierzu H. Jarass, a.a.O., S. 4 ff.; K. Hesse, a.a.O., S. 199 ff.

(7) BVerfGE 9, S. 268 ff. (279 f.).

(8) BVerfGE 9, S. 280.

(9) Vgl. H. Jarass, a.a.O., S. 8 f.

Gewaltenverknüpfung nach strukturell-funktionalen Gesichtspunkten zu bestimmen.⁽¹⁾ Hiernach sind Funktion und Organstruktur sachlich aneinander gebunden und die Gewaltenverknüpfung erreicht dann ein unzulässiges Maß, wenn ein Organ Funktionen wahrnimmt, die seiner Struktur nicht entsprechen.⁽²⁾ Demnach dürfen über die staatsleitende Gestaltung (Politik) grundsätzlich nur die Organe entscheiden, deren Struktur auf die Bewältigung dieser Aufgabe zugeschnitten ist. Dies ist der Fall bei der Regierung und dem Parlament,⁽³⁾ nicht hingegen bei dem Bundesverfassungsgericht. Das Gericht ist nicht darauf zugeschnitten, den verschiedensten Strömungen die Möglichkeit der Einflußnahme zu gewähren. Es ist nicht vorstellbar, wie es das für den politischen Raum charakteristische Interessenclearing durchführen sollte. Seine Unabhängigkeit steht zudem der nach dem Demokratiebekenntnis des Grundgesetzes notwendigen Rückbindung der am politischen Prozeß Beteiligten an das "Volk" (Art. 20 Abs. II S. 1 GG) entgegen. Gerade in der demokratischen Idee hat aber der von dem Bundesverfassungsgericht anerkannte Grundsatz gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit seine Rechtfertigung.⁽⁴⁾ Die für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen müssen auswechselbar sein, denn nur die ständige Erneuerungsbedürftigkeit des Mandates stellt die demokratische Legitimation sicher.⁽⁵⁾ Die Positionen in Regierung und Parlament können nur durch Wahlen und auf die Dauer von 4 Jahren erlangt werden.⁽⁶⁾ Zwar werden auch die Richter des Bundesverfassungsgerichts gewählt,⁽⁷⁾ es fehlt ihnen aber dennoch an einer dem Parlament und der Regierung gleichwertigen Legitimation. Sie stehen nicht in einem den Parlaments- und Regierungsmitgliedern vergleichbaren Abhängigkeitsverhältnis, da sie auf 12 Jahre gewählt werden und eine Wiederwahl

(1) H. Jarass, a.a.O., S. 148 ff.; K. Hesse, a.a.O., S. 196 ff.

(2) K. Hesse, a.a.O., S. 197.

(3) Vgl. hierzu H. Jarass, a.a.O., der unter Zugrundelegung des auch in der vorliegenden Arbeit verwandten Politikbegriffes (vgl. o.S. 9 f.) auf der Grundlage einer strukturell-funktionalen Betrachtungsweise zu einer Gewaltenteilung kommt, bei der Parlament und Regierung die 1. Gewalt konstituieren. Sie wird als "Politik" bezeichnet und der 2. Gewalt, der Bürokratie, gegenübergestellt.

(4) P. Badura, AöR 92 (1967), S. 386; H. Spinner, a.a.O., S. 219; K. Hesse, a.a.O., S. 226.

(5) K. Hesse, a.a.O., S. 63.

(6) Vgl. für den Bund die Art. 38 Abs. 1, 39 Abs. 1, 63 Abs. 1 und 64 Abs. 1 GG.

(7) Sie werden von Mitgliedern des Bundestages u. Bundesrates gewählt (§§ 6, 63 v. GG).

gesetzlich untersagt ist.⁽¹⁾ Eine über das notwendig mit ihrer rechtsprechenden Funktion verknüpfte Maß hinausgehende Gestaltung auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet würde das Demokratiegebot verletzen und die Grenzen zulässiger Gewaltenverknüpfung überschreiten. Parlament und Regierung und nicht dem Gericht steht die Staatsleitung zur "gesamten Hand" zu.⁽²⁾

Versuchen wir anhand der vorstehenden Grundsätze den Umfang der Justitiabilität des Art. 109 Abs. II zu bestimmen, dann ergibt sich folgendes Bild:

Die durch Art. 109 Abs. II GG bewirkte positive materiellrechtliche Bindung ist aus den oben ausführlich dargelegten Gründen nicht sehr groß. Zwar ist die Verpflichtung auf das gew. Gl. als Optimierungsauftrag zu verstehen, der aber sofort eine Relativierung dadurch erfährt, daß er vor anderen Staatsaufgaben keinen Vorrang genießt. Auf welchem Wege und mit welchen Mitteln das gew. Gl. angestrebt werden soll, hat der Verfassungsgeber nicht bestimmt. "Wie" die Parlamente und Regierungen von Bund und Ländern dem Ziel Rechnung tragen, ist daher weitgehend ihrer Gestaltungsfreiheit überlassen. Entsprechend den sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, der Gewaltenteilung und dem Demokratiebekenntnis ergebenden Schranken hat das Bundesverfassungsgericht nur zu fragen, "ob" die Haushaltswirtschaft noch mit Art. 109 Abs. II GG vereinbar ist, nicht, ob sie von der Verfassung her gesehen die bestmögliche oder auch nur eine gute Lösung darstellt.⁽³⁾ Will das Gericht einen Übergriff in die Funktionen von Parlament und/oder Regierung vermeiden, so muß es sich Zurückhaltung auferlegen, und es darf den Verantwortlichen nicht schon entgegengetreten, wenn ihre Haushaltswirtschaft das gew. Gl. nur nicht fördert, sondern erst dann, wenn sie einer der Qualitätskomponenten des gew. Gl. offensichtlich zuwiderhandelt.⁽⁴⁾

(1) § 4 Abs. I u. II BVGG

(2) H. Jarass, a.a.O., S. 38 m.w.Nachw.

(3) H. Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff. (69), allgemein für die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Gesetzen.

(4) Im Ergebnis ebenso Vogel/Kirchhof, RN 123 zu Art. 104 a GG.

2. T E I L

Erarbeitung von Umfang und Grenzen der Justitiabilität

anhand eines konkreten Falles

1. Ausführungen zu der gewählten Vorgehensweise

Soweit im folgenden der Versuch unternommen wird, den Umfang und die Grenzen der Justitiabilität des Art. 109 Abs. II GG zu bestimmen, soll dies im Rahmen einer konkreten Fallgestaltung unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht für den wirtschaftspolitischen Bereich praktizierten Rechtsprechung geschehen, da wir so die bereits vom Bundesverfassungsgericht für die richterliche Überprüfungsbefugnis im wirtschaftlichen Bereich festgelegten Grenzen verwerten können. Es soll hierbei auf das in der Einleitung geschilderte Verhalten der Gebietskörperschaften während des Jahres 1973 als Prüfungsobjekt zurückgegriffen werden.⁽¹⁾ Der verfolgte realitätsbezogene Lösungsansatz gestattet es, unter Vermeidung weitschweifiger abstrakter Ausführungen, die Schwierigkeiten und Grenzen aufzuzeigen, denen eine verfassungsgerichtliche Nachprüfung des Art. 109 Abs. II GG begegnet. Er bietet bei richtiger Auswahl des Falles die Möglichkeit, die sich insbesondere aus der Sachstruktur⁽²⁾ ergebenden Grenzen der Justitiabilität aufzuzeigen, ohne daß man sich hinter der Lösung weniger dienlichen Begriffskategorien verschanzen könnte. Es würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen, wollte man versuchen, in eine grundsätzliche Untersuchung des Umfangs verfassungsgerichtlicher Nachprüfungsbefugnis auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet einzutreten.

Die der verfassungsgerichtlichen Überprüfung gesetzten Schranken lassen sich gemäß ihrer Ursache in drei Kategorien unterteilen :

(1) Wir verweisen insoweit auf die Einleitung.

(2) Vgl. P. Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, Köln u.a. 1961, S. 335 ff., der hinsichtlich der gerichtlichen Überprüfung des Übermaßverbotes, das wie Art. 109 Abs. II GG als Verfassungsdirektive einzuordnen ist, wenngleich mit umfassenderer Anwendungsbreite, eine Hinwendung zur "Sachverhaltstypik" (a.a.O., S. 337) verlangt. Ähnlich auch in ABR 90, S. 371/372.

Solche, die sich aus

dem Inhalt der Vorschrift,
der Natur der Sache und
der Gewaltenteilung des GG

ergeben. Eine klare Trennung ist nicht immer möglich, denn die Übergänge sind hier fließend. ⁽¹⁾ Alle drei Arten wurden bereits in Teil 1 der Arbeit angesprochen, ohne daß im Einzelfall eine Einordnung in eine der oben genannten Kategorien stattgefunden hätte. Sie soll auch im folgenden unterbleiben, da sie zwar dogmatisch interessant sein mag, aber zur Behandlung des Themas unmittelbar wenig beiträgt.

Bei den nachfolgenden Ausführungen kommt es uns nur auf die Erwägungen an, die das Bundesverfassungsgericht anstellen muß, um die Begründetheit der Klage zu bejahen oder zu verneinen, ihre Zulässigkeit soll deshalb nicht weiter erörtert werden. ⁽²⁾

2. Präzisierung des zugrundegelegten Falles

Wir unterstellen einmal, die Bundesregierung hätte nach Erlaß ihrer "Schulden-deckel"-Verordnung vom 1. Juni 1973 Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Land B erhoben. Die Bundesregierung sieht sich zu der Klage veranlaßt, da aufgrund der überaus hohen Steuereinnahmen seine, die Kreditaufnahme beschränkende Verordnung den Ausgabenspielraum des Landes B nur unwesentlich einschränkte. ⁽³⁾ Auch hatte das Land B noch durch Nachträge seine ohnehin schon nicht konjunkturgerechten Haushaltsansätze erhöht. ⁽⁴⁾ Die Klägerin begründet ihren Antrag damit, das Haushaltsgesetz des Landes B verstoße gegen Art. 109 Abs. II GG, da den Erfordernissen des gew. Gl., insbesondere der Preisstabilität, nicht Rechnung getragen worden sei.

-
- (1) H. Kutscher, Staat und Wirtschaft in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: U. Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1971, S. 503 ff. (504), spricht davon, daß die "Fragen ... nach dem Inhalt der Norm und die nach dem Umfang der Prüfungsbefugnis ... eng miteinander ver-schränkt" sind.
- (2) Sie ist gem. Art. 93 Abs. I Ziff. 2 GG i.V. mit §§ 13 Ziff. 6, 76 Ziff. 1 BVGG gegeben.
- (3) Dies war 1973 der Fall. Vgl. SV-Rat 1973, RN 290.
- (4) So verhielten sich tatsächlich einige Länder 1973. Vgl. SV-Rat 1973, RN 193.

3. Bestimmung der Erfordernisse des gew. Gl.

Um beurteilen zu können, ob das Land B den Erfordernissen des gew. Gl. Rechnung getragen hat, muß das Bundesverfassungsgericht feststellen, welcher Art die "Erfordernisse" sind.

3.1 Notwendigkeit der Wirtschaftsdiagnose und -prognose

Aus Art. 109 Abs. II GG allein läßt sich hierauf noch keine Antwort finden. Erst wenn man das Ziel "gew. Gl." mit der aktuellen Wirtschaftslage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung konfrontiert, ergibt sich die tendenziell⁽¹⁾ erforderliche Ausrichtung der öffentlichen Haushalte für einen bestimmten Zeitraum. Die Situation kann eine kontraktive, konjunktur-neutrale oder expansive Haushaltswirtschaft erfordern. Der Bestimmung der herrschenden und zu erwartenden Wirtschaftslage kommt darum grundlegende Bedeutung für die Konkretisierung der Erfordernisse des gew. Gl. zu.

Es reicht nicht aus, die gegenwärtige Wirtschaftssituation zu analysieren, denn der Haushalt ist zukunftsgerichtet und muß deshalb die zu erwartende Auslastung des Produktionspotentials in Rechnung stellen. Soll nicht durch den Haushalt selbst ein Ungleichgewicht geschaffen und/oder bis zur statistisch nachgewiesenen Fehlentwicklung mit dem Einsatz öffentlicher Mittel gewartet werden, dann muß zumindest eine Vorausschätzung auf kurze Sicht erstellt werden.⁽²⁾ Außerdem ist zu beachten, daß ein kompensatorischer Einsatz der Haushalte verschiedenen Arten zeitlicher Verzögerung (lag) unterliegt. Es vergeht insgesamt beträchtliche Zeit von : dem Empfang der statistischen Information bis zur Entscheidungsfindung (decision-lag), dem Beschluß der Maßnahmen bis zu ihrer Abwicklung (execution-lag) (z.B. Auftragsvergabe, Rückzahlung des Konjunkturzuschlages) und dem Einsatz der

(1) Vgl. sogleich unten S. 115 ff.

(2) Vgl. H.-J. Schmahl, a.a.O., S. 28 ff.; W.A. Jöhr und F. Knetschaurek, Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25 (1962), Berlin, S. 415 ff. (418 ff.). Zu den bestimmenden Elementen der Wirkungsverzögerung T. Winter, Handlungs- und Wirkungsverzögerungen in der Wirtschaftspolitik, Versuch einer ökonomisch-politischen Analyse, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 160, Berlin u.a. 1971, S. 99 ff.

Mittel bis zu ihrer konjunkturellen Wirksamkeit (effect-lag).⁽¹⁾

Sollen die Haushaltswirtschaften nicht nur reaktiv und unter Umständen prozyklisch eingesetzt werden, muß also auch der Versuch gemacht werden, die Entwicklung vorauszusagen.

3.2 Wirtschaftsdiagnose und -prognose⁽²⁾

Der erste Schritt zur Bestimmung der wirtschaftlichen Lage besteht darin, die nötigen statistischen Daten zu ermitteln.

3.2.1 Feststellung der relevanten Tatsachen

Wie komplex und umfassend derartige Bestandsaufnahmen sind, zeigen die Berichte des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Es geht nicht nur darum, die Wirtschaftslage der Bundesrepublik und der EWG, sondern auch der restlichen Welt, soweit sie die BRD beeinflussen kann, zu erfassen.

Hat das Land B hierzu das Jahresgutachten des Sachverständigenrates, die Beurteilung der Wirtschaftslage durch die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., den Konjunktur- oder Finanzplanungsrat oder ähnlich qualifizierte Gremien herangezogen, so werden die Richter des Bundesverfassungsgerichts die festgestellten Tatsachen ohne weitere Prüfung übernehmen, wollen sie sich nicht dem Vorwurf aussetzen, "klüger als die Nationalökonomie ihrer Zeit zu sein".⁽³⁾

Sofern das Land B eine eigene konjunkturelle Bestandsaufnahme durchgeführt hat, wird das Bundesverfassungsgericht, wenn es irgendwelche Zweifel hat, durch Sachverständige feststellen lassen, ob nach allgemein anerkannten

-
- (1) Vgl. H. Gerfin, Aufgaben und Hauptprobleme der Wirtschaftsprognostik, insbesondere gesamtwirtschaftlicher Konjunkturprognosen, WiSt 1972, S. 185 ff. (188); O. Schlecht, a.a.O., S. 10 f.
- (2) Grundsätzliches hierzu in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25 (1962), Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme.
- (3) H.-J. Mestmäcker, Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung, ZHR 137 (1973), S. 97 ff. (106).

methodischen Maßstäben vorgegangen und alle wesentlichen Tatsachen erfaßt wurden. ⁽¹⁾

3.2.2 Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage

Von der Sammlung der Fakten muß man ihre Würdigung und die sich hierauf stützende Prognose unterscheiden. Während erstere wohl im wesentlichen nachvollziehbar und damit justitabel ist, da im großen und ganzen hinsichtlich der zu erfassenden Daten Übereinstimmung besteht, kann man das von der Würdigung der Daten und der auf ihr basierenden Prognose viel weniger behaupten. ⁽²⁾

Zunächst ist festzustellen, daß die Diagnose, also die Einschätzung der augenblicklichen Wirtschaftslage, bereits notwendigerweise eine Prognose enthält, da die zugrundegelegten Daten Wochen bis Monate alt und zum Teil recht ungenau sind. ⁽³⁾

Schon insoweit ist die Konjunkturdiagnose das Ergebnis subjektiver Einschätzungen, für die es keinen objektiven, der Kontrollfunktion des Bundesverfassungsgerichts adäquaten Maßstab gibt. Aber auch die Schlußfolgerungen, zu denen man bei der Auswertung der Fakten gelangt, hängen entscheidend davon ab, wie man die unterschiedlichsten Tatsachen und Entwicklungen-

-
- (1) Ähnlich Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., S. 77, und ihnen zustimmend: M. Wiebel, a.a.O., S. 74 für die Nachprüfung gem. § 1 StWG.
- (2) Ebenso H.P. Ipsen, a.a.O., S. 763: "... wirtschaftliche Gesamtwürdigung ist und bleibt ein regelmäßig nicht nachvollziehbarer Vorgang wirtschaftspolitischer Einschätzung, der als solcher keinen Vorgang der Rechtsanwendung bildet."
- (3) So beträgt der Informationsrückstand bei den Auftragseingängen und der Produktion der Industrie fünf Wochen, bei anderen Daten jedoch erheblich mehr. Die gewonnenen Daten (z.B. der Auftragsstatistik) müssen nachträglich erheblichen Korrekturen unterzogen werden. Man hat beispielsweise die Verkaufserlöse der Industrie in der BRD bis zu 11 % überschätzt. Solche Zahlen bilden dann die Grundlagen für die meisten Größen der aggregierten Statistik. W. Mayer, *Konzertierte Aktion und quantitative Wirtschaftspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 67, (1972), S. 103 ff. (117). Vgl. J. Schmahl, *Trial and Error in der Konjunkturpolitik*, Wirtschaftsdienst 1971, S. 357 (358); H. Gerfin, a.a.O., S. 188; auch O. Schlecht weist in seiner Analyse über die 4-jährige Anwendung des StWG auf die Notwendigkeit einer "Verbesserung des quantitativen Informationssystems" hin, a.a.O., S. 47 f.

denzen gewichtet, ⁽¹⁾ was nicht zuletzt von dem verfolgten politischen Kurs mitbestimmt wird. ⁽²⁾ Eine schlechthin gültige Bewertung i. S. eines richtig oder falsch läßt sich nicht vornehmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die maßgebende Würdigung durch das Bundesverfassungsgericht oder den Gesetzgeber, die Regierung bzw. sonstige in der Haushaltswirtschaft Tätige vorzunehmen ist.

3.2.2.1 Heranziehung der Regelung des § 70 Abs. IV GWB

An einer dem § 70 Abs. IV S. 2 GWB entsprechenden Bestimmung, wonach die "Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung" durch die Kartellbehörde "der Nachprüfung des Gerichts entzogen" ist, fehlt es. ⁽³⁾ Man könnte darum meinen, entscheidend sei die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage durch das Bundesverfassungsgericht. Eine solche Schlußfolgerung würde jedoch die Regelung des § 70 Abs. IV S. 2 GWB oder des Art. 33 Abs. 1 S. 2 EGKS im europarechtlichen Bereich mißverstehen. Der Gesetzgeber wollte in § 70 Abs. IV S. 2 GWB nicht zum Ausdruck bringen, daß nur die Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Kartellbehörden gerichtlicher Prüfung entzogen sein soll. Vielmehr ist die Vorschrift der Einsicht zu verdanken, eine maßgebliche Würdigung durch die Gerichte führte zu einer Störung der Gewaltenbalance, die mit der verfassungsrechtlichen

-
- (1) R. Schmidt, a.a.O., S. 156. Vgl. auch die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., B II, RN 11: Bei allen vergangenheits- und zukunftsorientierten Analysen lassen sich wirtschaftspolitische Wertungen nicht vermeiden.
- (2) Ähnlich wie hier H. Timm, Wirksame konjunkturpolitische Instrumente, in: Wirtschaftsdienst, 1967, S. 350 ff. (354).
- (3) Vgl. auch Art. 33 Abs. 1 S. 2 EGKS: Die Nachprüfung durch den Gerichtshof darf sich jedoch nicht auf die Würdigung der aus den wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen sich ergebenden Gesamtlage erstrecken, die zu den angefochtenen Entscheidungen oder Empfehlungen geführt hat, es sei denn, daß der Hohen Behörde der Vorwurf gemacht wird, sie habe ihr Ermessen mißbraucht oder die Bestimmungen des Vertrages oder irgendeiner bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm offensichtlich verkannt.

Funktionsverteilung nicht mehr zu vereinbaren wäre. ⁽¹⁾

Der Hinweis Wiebels, ⁽²⁾ § 70 Abs. IV S. 2 GWB sei nur als Korrektiv zu dem weiten Nachprüfungsbefugnis des § 70 Abs. IV S. 1 GWB gedacht, vermag nicht zu überzeugen. Die umfassende Befugnis der Gerichte zur Ermessensnachprüfung gemäß § 70 Abs. IV S. 1 GWB erstreckt sich auf die von den Kartellbehörden gesetzten Rechtsfolgen, sie erweitert hingegen nicht das Nachprüfungsrecht hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen. S. 2 schließt seinerseits nicht nur die Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung auf der Rechtsfolgeseite von der Überprüfung aus, sondern gilt sowohl hinsichtlich der Tatbestands- als auch der Rechtsfolgeseite. Wiebels Begründung ist auch nicht in der Lage, die Regelung des Art. 33 Abs. 1 S. 2 EGKSV zu erklären, denn dem Europäischen Gerichtshof ist schlechthin eine Zweckmäßigkeitskontrolle versagt, ⁽³⁾ sodaß insoweit kein Bedürfnis für eine

(1) Vgl. Müller-Henneberg-Schwartz, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Europäisches Kartellrecht, 2. Auflage, Köln u.a. 1963, RN 11 zu § 70; P. George, Wesen und Geltungsbereich des Begriffes der Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung in § 70 IV S. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen v. 27. Juli 1957 (BGBl. I, S. 1081), Diss. Frankfurt 1963, S. 40, FN 1, S. 94. Ähnlich für Art. 33 Abs. 1 S. 2 EGKSV: Matthies, Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs der Montanunion, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 16 (1955), S. 427 ff. (450): "Die Bestimmung des Art. 33 Abs. 1 S. 2 spiegelt nur die Zurückhaltung wider, welche einem Gericht seinem Wesen nach und angesichts dieser Struktur der Gemeinschaft ohnehin bei wirtschaftlichen Urteilen üben würde." Ebenso K.H. v. Köhler, Grenzen der gerichtlichen Kontrolle im Kartellrecht, DÖV 1960, S. 210 ff. (214), und H. Würdinger, Rechtskontrolle der Verfügungen der Kartellbehörden durch die Gerichte (§ 70 Abs. 4 GWB) WuW 1958, S. 392 ff. (406), die deshalb der Meinung sind, die ausdrückliche Einschränkung der Überprüfungsbefugnis in § 70 Abs. IV S. 2 GWB sei überflüssig. Demgemäß kommt auch H.P. Ipsen für den EWGV, der eine dem Art. 33 Abs. 1 S. 2 EGKSV vergleichbare Bestimmung nicht enthält, zu dem Ergebnis, daß der Gerichtshof "die wirtschaftliche 'ensemble'-Würdigung der Kommission nicht immer und schlechthin ignorieren und die seinige substituieren darf." a.a.O. Im Ergebnis noch kategorischer: F.A. Baumann, Die Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Würdigungen der wirtschaftlichen Gesamtlage durch die Exekutivorgane der Gemeinschaften, Diss. Hamburg 1965, S. 126 ff., der jedoch, soweit er sich auf die praktischen Schwierigkeiten einer Überprüfung bezieht, nicht überzeugt.

(2) a.a.O., S. 77/78.

(3) EuGH RS 1/54 Rspr. I, 31.

dem § 70 Abs. IV S. 2 GWB entsprechende Vorschrift bestand. Die getroffenen Regelungen sind Anerkennung der Tatsache, daß bei Überprüfung der Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Gerichte die Quantität der Nachprüfung qualitative Auswirkungen hat und die verfassungsrechtliche Funktionsverteilung im Kernbereich trifft.

Die gesamtwirtschaftliche Würdigung ist kein objektivierbarer Vorgang, der logisch vollständig verifiziert werden kann.⁽¹⁾ Ihre Richtigkeit kann nicht eindeutig festgestellt werden, und eine umfassende gerichtliche Kontrolle könnte nur darin bestehen, daß das Gericht die ihm unterbreitete Würdigung durch die eigene ersetzt.⁽²⁾ Will das Gericht seiner Funktion treu bleibend (Art. 92 GG) sich nicht zum obersten Wirtschaftsdiagnostiker und damit in gewissem Maße auch zum Wirtschaftspolitiker aufschwingen,⁽³⁾ so ist ein judicial self-restraint unvermeidlich. Etwaige Einwände hiergegen, gestützt auf das Rechtsstaatsprinzip, sind nicht möglich,⁽⁴⁾ da im Rahmen der Hauswirtschaft Eingriffe in individuelle Rechtspositionen nicht stattfinden und Art. 19 Abs. IV GG deshalb unanwendbar ist.

Das Bundesverfassungsgericht seinerseits hat ausgeführt, dem Gesetzgeber komme ein "beträchtlicher Spielraum" zu, wenn die tatsächliche Situation, auf die er abstellen müsse, "schwer bestimmbar" sei.⁽⁵⁾

-
- (1) P. George, a.a.O., S. 156, spricht in diesem Zusammenhang von der "Struktur" der gesamtwirtschaftlichen Würdigung, die eine gerichtliche Kontrolle unmöglich macht.
- (2) F.A. Baumann, a.a.O., S. 125
- (3) Diese Befürchtung hatte auch der damalige Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard anläßlich der Beratungen des GWB vor dem Rechtsausschuß des Bundestages als er äußerte: "Es ist ein unmöglicher Zustand, wenn die Gerichte die Möglichkeit haben zu sagen: Die Wirtschaftspolitik paßt mir nicht." Zit. nach E. Lange, Kommentar zum Kartellgesetz, 4. Auflage, Neuwied u.a. 1967, RN 31 zu § 70 GWB.
- (4) Vgl. die Ausführungen des BVerfGE 21, (194 - 195): "Es wäre mit Art. 19 Abs. IV GG nicht vereinbar, wenn das Gericht nur auf die Nachprüfung der rechtlichen Seite beschränkt wäre und die behördlichen Tatsachenfeststellungen seiner Entscheidung ungeprüft zugrundelegen müßte oder dürfte." ; ähnlich BVerfGE 15, 273 (282); 18, 203 (212 u. 215).
- (5) BVerfGE 14, S. 288 (304).

Als Ergebnis bleibt daher festzuhalten : Die Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage muß den zur Wirtschafts- und Finanzpolitik berufenen demokratisch legitimierten gesetzgebenden Körperschaften und Regierungen verbleiben. Andernfalls würden die Gerichte die Gewichtung und eine mit mindestens dem gleichen Risiko der Unrichtigkeit behaftete Einschätzung der Lage vornehmen, ohne daß sie einer entsprechenden Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger unterfielen. Jede Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und der Entwicklungstendenzen, die sachfremde Erwägungen vermeidet, die allgemeinen Denk- und Erfahrungsgesetze respektiert und sich nicht in Widerspruch zu den grundlegenden Erkenntnissen der Wirtschaftswissenschaften setzt, muß von dem Bundesverfassungsgericht hingenommen werden.

3.2.3 Prognose der Wirtschaftsentwicklung

Auf der Lageanalyse baut die sog. "Status-quo-Prognose" auf. Sie führt die Diagnose in die Zukunft weiter, in dem sie über den künftigen Trend der gewonnenen Ergebnisse bestimmte Aussagen macht, unter der Voraussetzung, daß die Wirtschafts- und Finanzpolitik unverändert fortgeführt werden.⁽¹⁾ Auf diese Art und Weise bekommt man eine Vorstellung davon, ob und wie sich die Qualitätskomponenten des gew. Gl. bei unveränderter Politik voraussichtlich entwickeln werden.

Hat das Land B eine eigene Prognose erstellt, so wird das Bundesverfassungsgericht sie übernehmen, sofern sie nur sachgerecht und vertretbar ist.⁽²⁾

Es liegt in der Natur der Prognose, den Verlauf der Dinge nur mehr oder minder genau vorwegzunehmen.⁽³⁾ Irrtümer über den Verlauf der wirtschaft-

(1) H. Gerfin, a.a.O., S. 186 f.

(2) BVerfGE 30, S. 250 (263).

(3) Dies hat der SV-Rat bereits in seinem ersten Gutachten unmißverständlich zum Ausdruck gebracht: "Wir können nur die Entwicklungen, die unsere Wirtschaft in der Zukunft nehmen könnte, der Reihe nach überprüfen, um aus dem weiten Bereich der Möglichkeiten jene Zukunftshypothese herauszufinden, die nach unserer Auffassung am besten mit den uns bekannten Tatsachen und Theoremen in Einklang steht und die wir deshalb als unsere beste "Setzung" ansehen. Sie ist eine Projektion, der wir zwar eine größere Wahrscheinlichkeit beimessen als allen anderen, aber sie braucht noch nicht einmal eine hohe Wahrscheinlichkeit zu besitzen." SV-Rat, Jahresgutachten 1964/65, Stabiles Geld - stetiges Wachstum, Stuttgart u.a. 1965, Ziff.217; H. Gerfin, a.a.O., S. 186.

lichen Entwicklung müssen daher in Kauf genommen werden.⁽¹⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, in welchem Maße es sich hier für eine Überprüfung befugt hält, als es erklärte, "auch bei der Prognose und Einschätzung gewisser der Allgemeinheit drohender Gefahren, zu deren Verhütung der Gesetzgeber glaubt tätig werden zu müssen, billigt ihm die Verfassung einen Beurteilungsspielraum zu, den er nur dann überschreitet, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, daß sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können." ⁽²⁾

Stellt sich im Laufe des Jahres heraus, daß die wirtschaftliche Entwicklung erheblich von der prognostizierten abweicht, dann muß unter Umständen das Haushaltsgesetz geändert werden.⁽³⁾ Dem Gesetzgeber kann jedoch nicht schon deshalb Willkür vorgeworfen werden, weil seine Prognose durch den tatsächlichen Geschehensablauf nachträglich widerlegt wird.⁽⁴⁾ Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, daß ein gewisses zeitliches "Nachhinken" der Gesetzgebung in Kauf genommen werden müsse, denn Veränderungen der wirtschaftlichen Lage könnten sich "nicht sofort in Rechtsvorschriften niederschlagen".⁽⁵⁾ Dies bedeutet allerdings nicht, daß die in der Haushaltswirtschaft Tätigen nicht verpflichtet wären, der veränderten Lage im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereits bei Vollzug des für andere konjunkturelle Bedingungen beschlossenen Haushalts Rechnung zu tragen.

(1) BVerfGE 25, 1 (12).

(2) BVerfGE 30, 292 (317); vgl. auch 25, 1 (12, 17).

(3) BVerfGE 18, S. 315 (332); 25, 1 (12).

(4) Ebda.

(5) Ebda.

3.3

Tendenziell notwendiges haushaltswirtschaftliches Verhalten

Aus der Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und ihrer Entwicklungstendenzen in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Ziel ergeben sich die "Erfordernisse" des gew. Gl. "Hier erscheint die anzuwendende Norm erst im Vorgang der Anwendung und weder als perfekter Befehl noch als logifiziertes hypothetisches Urteil, sondern nur als sachbezogenes, die ermittelten Tatsachen überlagerndes primäres Ordnungsmodell."⁽¹⁾ Gemäß dem Staatszielcharakter des gew. Gl. gestattet eine gegebene Wirtschaftssituation nicht den Schluß auf eine in Einzelheiten bestimmte Haushaltswirtschaft. Art. 109 Abs. II GG fehlt es an einer entsprechenden "Vollzugsnähe",⁽²⁾ so daß sich die "Erfordernisse" des gew. Gl. immer nur tendenziell aus der Konfrontation von verfassungsrechtlichem Ziel und konkreter Wirtschaftslage ergeben. Es bleibt der Gestaltungsfreiheit der Verantwortlichen von Bund und Ländern überlassen, wie sehr sie ihre Haushalte der geforderten Tendenz anpassen wollen (aktuelles gew. Gl.), sofern sie dem gew. Gl. nur überhaupt Rechnung tragen.⁽³⁾ Für die Justitiabilität des Art. 109 Abs. II GG kommt es entscheidend darauf an festzustellen, welche Tendenz eine bestimmte Wirtschaftssituation der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern abverlangt und ob dem Bundesverfassungsgericht zur Nachprüfung ein Kontrollmaßstab zur Verfügung steht.

Gemäß der in Art. 109 Abs. II GG enthaltenen Forderung antizyklischen Einsatzes muß in aller Regel die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern expansiv oder kontraktiv ausgerichtet sein. Bei ungenügender Auslastung der Wirtschaft trägt ein expansiver Haushalt zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes und bei entsprechender Orientierung der Ausgaben auch zum Wachstum bei. Bleibt das potentielle Angebot hingegen hinter der po-

(1) R. Schmidt, a.a.O., S. 157.

(2) So für die Programmsätze im allgemeinen : P. Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven, a.a.O., S. 348.

(3) Vgl. o. S. 101 ff.

tentiellen Nachfrage zurück, dann leistet ein kontraktiver Haushalt einen Beitrag zur Stabilisierung des Preisniveaus und zur Verstetigung des Wachstumstrends. Entspricht die Haushaltswirtschaft dieser Tendenz und trägt sie einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung sowie stetigem und angemessenem Wachstum Rechnung, so ist die Forderung des Art. 109 Abs. II GG beachtet. Nur wenn der Idealzustand des gew. Gl. verwirklicht ist, müssen die öffentlichen Haushalte in ihren Auswirkungen auf das Wirtschaftsgeschehen neutral sein.

4. Feststellung einer Nichtbeachtung der "Erfordernisse" des gew. Gl.

Die Forderung expansiver oder kontraktiver Haushalte setzt einen Bezugspunkt voraus, mit dessen Hilfe man die notwendige Tendenz der Haushalte bestimmt. Außerdem ist es erforderlich, einen Maßstab zu haben, der das Bundesverfassungsgericht in die Lage versetzt festzustellen, wann der geforderten Tendenz nicht mehr Rechnung getragen wird. Hier sind die Wirtschafts- und Finanzwissenschaft aufgerufen, möglichst genaue Maßstäbe zu entwickeln.

Erste Schritte zur Lösung dieses Problems und dem der Bestimmung der konjunkturellen Wirkungen der öffentlichen Haushalte schlechthin, hat der Sachverständigenrat mit der Entwicklung seines nicht unbestrittenen⁽¹⁾ Konzepts vom konjunkturneutralen Haushalt (KNH) getan. Im Gegensatz zu der traditionellen Saldenbetrachtung, die darin besteht, die konjunkturellen Wirkungen des Haushalts an der Veränderung des Finanzierungssaldos zu messen,⁽²⁾ stellt das neue Konzept einen Bezug zum Auslastungsgrad der Wirtschaft her.

4.1 Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts

"Ein Budget ist im Prinzip dann konjunkturneutral, wenn der Staat seine realen Ausgaben in dem Maße erhöht, in dem das Produktionspotential wächst, und seine Einnahmen so gestaltet, daß die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den privaten Sektor weder zusätzlich zurückgedrängt, noch gefördert wird. Auf die Steuern bezogen ist letzteres dann der Fall, wenn deren Sätze so festgelegt werden, daß bei einem Wachstum des Sozialprodukts proportional zum Wachstum des Produktionspotentials die Steuereinnahmen mit derselben Rate zunehmen wie das Sozialprodukt. Ein Steuersystem, in dem wesentliche Steuern eine Progressionswirkung haben, ist bei wachsendem Produktionspotential nur konjunkturneutral, wenn zum Ausgleich Steuersenkungen vorgenommen werden."⁽³⁾ Der Sachverständigenrat betont, daß diese Regeln nur bei "konstanter Struktur der Ausgaben und Einnahmen" gelten.⁽⁴⁾

(1) Vgl. N. Anel, Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, Finanzarchiv N.F. Bd. 32 (1973), S. 46 ff.; H. Timm, Der konjunkturneutrale öffentliche Haushalt, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 385 ff.

(2) Zu den Schwächen des Saldenkonzepts vgl. Kl.-D. Henke, Konjunkturgerecht?, Wirtschaftswoche 1973, S. 39 ff. (40), m.w. Nachw.; SV-Rat Jahresgutachten 1973, RN 216 m.w. Nachw.

(3) SV-Rat, Jahresgutachten 1968/69, RN 115.

(4) Ebda.

4.2

Die Maßstabsfunktion des konjunkturneutralen Haushalts

Die Bedeutung des ursprünglich als Ziel gedachten KNH⁽¹⁾ liegt heute anerkanntermaßen⁽²⁾ in seiner Maßstabsfunktion. Lediglich bei bestehender optimaler Auslastung der Produktionsfaktoren kommt der KNH als Maßstab und Ziel in Frage. Ansonsten dient er dazu, "die konjunkturellen Effekte finanzpolitischer Maßnahmen am Null-Effekt des konjunkturneutralen Haushalts zu messen".⁽³⁾ Da in der Regel die gesamtwirtschaftliche Lage durch mehr oder minder starke Ungleichgewichte charakterisiert ist, müssen die Haushalte expansiv oder kontraktiv ausgestaltet sein, d.h. in ihrem Volumen über oder unter dem des KNH liegen. Sind sie lediglich konjunkturneutral, so tragen sie dem bestehenden Ungleichgewicht nicht Rechnung, da von ihnen keine kompensatorischen Effekte hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Auslastung ausgehen. Eine derartige Vernachlässigung eines Teiles der Gleichgewichtskomponenten kann jedoch noch nicht den Vorwurf einer Verletzung des Art. 109 Abs. II GG rechtfertigen, da es Sache der für die Haushaltswirtschaft Verantwortlichen von Bund und Ländern ist, die Prioritäten festzulegen.⁽⁴⁾ Erst wenn den Qualitätskomponenten zuwidergehandelt wird, kann das Bundesverfassungsgericht eine Verletzung feststellen.⁽⁵⁾ Unter Verwendung des KNH-Konzepts müßte man dann so formulieren : Die Haushaltswirtschaft, die nicht mindestens konjunkturneutral ist, trägt Art. 109 Abs. II GG nicht mehr Rechnung. Folgt nämlich aus der gesamtwirtschaftlichen Würdigung die Notwendigkeit expansiver Haushaltsführung, so ist Art. 109 Abs. II GG mit Sicherheit dann verletzt, wenn die Haushalte kontraktiv, also weder expansiv noch konjunkturneutral, sind. Entsprechendes

(1) SV-Rat, Jahresgutachten 1966/67, RN 151.

(2) H. Timm, a.a.O., S. 391; Kl.-D. Henke, a.a.O.; auch die Bundesregierung erkennt in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1974, BR-Drs. 130/74, RN 53, die Brauchbarkeit des KNH an, wenn sie ausführt : "Trotz der Schwierigkeiten bei der Feststellung der vollen konjunkturellen Wirkungen dieser Maßnahmen (gemeint sind Investitionssteuer und Stabilitätsanleihe) hält die Bundesregierung das Konzept des "konjunkturneutralen Haushalts" des Sachverständigenrates für einen Fortschritt im Vergleich zu den bisherigen Verfahren der Messung konjunktureller Wirkungen öffentlicher Haushalte."

(3) H. Timm, a.a.O.

(4) Ebenso Vogel/Kirchhof, RN 122/123 zu Art. 104 a GG.

(5) Ebda.; vgl. o. S. 104.

gilt, wenn der dem Art. 109 Abs. II GG konforme Haushalt kontraktiv sein müßte, aber in Wirklichkeit expansive Züge trägt. Eine Verletzung des Art. 109 Abs. II GG wird nur dann zu verneinen sein, wenn sachgerechte Gründe eine vorübergehende Vernachlässigung des gew. Gl. erfordern. Ein solcher Fall wäre z.B. denkbar, wenn mit der Pflicht zu kontraktiver Haushaltsführung die Notwendigkeit unaufschiebbarer Investitionen (Verteidigungs-, Gesundheits-, Bildungsinvestitionen) kollidiert. Hier muß unter Umständen die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion einmal zurückstehen, da sie gegenüber den sonstigen Staatsaufgaben keinen Vorrang besitzt. Es ist Sache der politisch Verantwortlichen, die Prioritäten festzulegen und das ihnen vor-schwebende Bild von unserer Gesellschaft im Rahmen der Verfassung zu ver-wirklichen. Das Bundesverfassungsgericht wird die getroffene Abwägung hin-nehmen, sofern sie nicht auf offensichtlich unsachgemäßen Erwägungen be-ruht ⁽¹⁾ und nicht zu einer generellen Nachrangigkeit des gew. Gl. führt.

4.3 Notwendigerweise einheitliche Betrachtung aller öffentlichen Haushalte

Für die Bestimmung des KNH und der "Erfordernisse" des gew. Gl. werden Bund, Länder und Gemeinden (GV) global erfaßt und als ein volkswirtschaft-liches Konto angesehen, da es darauf ankommt, die gesamten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu der potentiellen privaten Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential in Beziehung zu setzen. Nur eine einheitliche Betrachtungsweise ermöglicht es überhaupt erst, die "Er-fordernisse" des gew. Gl. ihrer Tendenz nach zu erfassen. Soweit eine be-stimmte Steigerungsrate als konjunkturneutral ermittelt wird, gilt diese grund-sätzlich für alle Haushaltsträger. Ein Eingriff in ihre Selbständigkeit ist darin nicht zu sehen, da sie ohnehin nur im Rahmen der verfassungsrechtlich vorge-gebenen Staatszielbestimmung des Art. 109 Abs. II GG besteht. Soweit un-terschiedliche finanzielle Bedürfnisse der einzelnen Länder bestehen, müssen sie versuchen, eine Einigung zu erzielen, die sich im Rahmen des als kon-junkturneutral errechneten Gesamtbetrages bewegen muß. Gerade zur Be-wältigung dieser Schwierigkeiten wurde der Finanzplanungsrat eingerichtet.

(1) Vgl. P. Badura, AöR 92, S. 382 ff. (386).

4.4

Prüfung einzelner Maßnahmen oder einer Gesamtheit?

Bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Art. 109 Abs. II GG stellt sich die Frage, ob einzelne haushaltswirtschaftliche Maßnahmen oder eine Gesamtheit heranzuziehen ist.

Wir haben oben gesehen, daß die "Erfordernisse" des gew. Gl. dadurch bestimmt werden, daß man das potentielle Angebot zu der potentiellen Nachfrage in Beziehung setzt, wobei für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte ein bestimmtes Einnahmen- und Ausgaben volumen unterstellt wird. Je nachdem, ob die potentielle Nachfrage über oder unter dem potentiellen Angebot liegt, wird dann bestimmt, welche Tendenz die öffentlichen Haushalte verfolgen müssen, wobei man einen Schwellenwert ermitteln kann, bei dessen Über- oder Unterschreitung Art. 109 Abs. II GG nicht mehr beachtet ist. Es stellt sich hier die Frage, ob es überhaupt möglich ist, eine einzelne Maßnahme im Hinblick auf ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu beurteilen. Läßt sich sagen, daß in einer wirtschaftlichen Situation, die beispielsweise eine expansive Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern erfordert, die einzelne Ausgabe den "Erfordernissen" des gew. Gl. Rechnung trägt?

Alex Möller⁽¹⁾ vertritt die Ansicht, bei der Frage der Beachtung des gew. Gl. könne "immer nur die Gesamtheit der getroffenen Maßnahmen, nicht aber ein isolierter Teil" betrachtet werden. Vogel/Wiebel⁽²⁾ lehnen diese Auffassung mit dem Hinweis ab, bei einer nicht bloß gelegentlichen, sondern möglichst permanenten Konjunktursteuerung könne die "Gesamtheit" von Maßnahmen eine beliebig lange Kette sein. Die Abgrenzung einer "Gesamtheit" aus einem solchen Ablauf von Maßnahmen begegne daher den gleichen Schwierigkeiten und Bedenken, wie die Isolierung einer einzelnen Maßnahme aus jener "Gesamtheit". Außerdem könne die Beschränkung auf die Gesamtheit der Maßnahmen zu der Vorstellung führen, einzelne Maßnahmen

(1) A.a.O., RN 11 zu Art. 109 GG.

(2) A.a.O., RN 141 zu Art. 109 GG.

dürften der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG zuwiderlaufen. Sie meinen deshalb : "tendenziell (qualitativ) muß jede einzelne Maßnahme geeignet sein, dem aktuellen Ungleichgewicht zu begegnen. Jede einzelne Maßnahme ist insoweit einzeln zu prüfen. Ob die Maßnahme nicht ausreichend, ausreichend oder übermäßig war (quantitativ), ist dagegen unter Berücksichtigung der sie begleitenden weiteren Maßnahmen zu beurteilen".⁽¹⁾ Die Lösung des Problems liegt in der Mitte, und es ist von Fall zu Fall zu entscheiden, ob eine Beschränkung auf die Einzelmaßnahme ausreicht, ihre konjunkturellen Auswirkungen zu beurteilen. Verlangt Art. 109 Abs. II GG beispielsweise einen kontraktiven Haushalt, so läßt sich nicht sagen, daß jede Ausgabe bereits ungeeignet ist, den Erfordernissen des gew. Gl. Rechnung zu tragen. Wie sich auch umgekehrt für den Fall des notwendigerweise expansiven Haushalts nicht sagen läßt, daß jede Ausgabe geeignet ist, das Ungleichgewicht zu beseitigen. Eine solche Aussage läßt sich nur unter Bezugnahme auf den KNH treffen. So könnte man beispielsweise für die letztgenannte Konstellation sagen, jede Ausgabe, die über den KNH hinausgeht, ist qualitativ geeignet, das bestehende Ungleichgewicht zu beseitigen. Der Haushaltsplan ist aber nicht unterteilt in einen konjunkturneutralen und expansiven Teil, sodaß sich eine auf die Einzelausgabe bezogene Aussage nicht ohne weiteres treffen läßt. Man muß hier die Ausgabe jeweils als Bestandteil eines organischen Ganzen sehen, und es ist Vogel/Wiebel für das Haushaltsgesetz zu widersprechen, wenn sie meinen, daß die Konjunktursteuerung im Rahmen der Haushaltswirtschaft eine beliebige Kette von Maßnahmen sein kann. Der Haushaltsplan ist eine "Gesamtheit" von Maßnahmen i. S. Möllers, der nicht bloß das Glied einer Kette konjunktursteuernder Maßnahme zu sehen ist, sondern unabhängig von etwaigen wirtschaftspolitischen Begleitmaßnahmen den "Erfordernissen" des gew. Gl. Rechnung tragen muß, da sonst Art. 109 Abs. II GG ins Leere ginge. Demgemäß ist die Einzelmaßnahme in Bezug zu setzen zu dem Ganzen, dessen Bestandteil sie ist. Hat der Haushalt als solcher das gew. Gl. beachtet, so gilt dies notwendigerweise auch für die ihm zugehörige Einzelmaßnahme. Andererseits läßt sich

(1) Im Ergebnis ebenso Institut FSt. 95, S. 11.

von der einzelnen Ausgabe nicht ohne weiteres behaupten, sie verletze den Art. 109 Abs. II GG, da in der Regel nicht sie allein, sondern nur die Summe der Ausgaben in der Lage ist, eine Verletzung des Art. 109 Abs. II GG zu bewirken.

Eine Überprüfung der einzelnen Ausgaben ohne Rückgriff auf den Haushaltsplan könnte allenfalls hinsichtlich des Vornahmezeitpunktes möglich sein. Die "Haushaltswirtschaft", die den Vollzug des Haushaltsplanes einschließt, muß den Erfordernissen des gew. Gl. Rechnung tragen, d.h. nicht nur das Volumen, sondern auch der Zeitpunkt der Ausgaben soll der Wirtschaftssituation entsprechen. Die Haushaltsträger sind deshalb aufgrund des Art. 109 Abs. II GG gehalten, Ausgaben beschleunigt vorzunehmen bzw. zurückzustellen.⁽¹⁾ Dieser Rechtspflicht entspricht jedoch keine kongruente Überprüfungsbefugnis, denn es geht nicht an, daß das Bundesverfassungsgericht festlegt, welche Ausgaben zu welchem Zeitpunkt zu tätigen sind. Es würde durch eine solche Bestimmung in den Kernbereich haushaltswirtschaftlicher Gestaltung eingreifen,⁽²⁾ der nicht nur die Entscheidung über Verwendungszweck und Höhe der Mittel, sondern auch über ihren Ausgabezeitpunkt umfaßt.

Eine ausschließlich an der Einzelmaßnahme orientierte Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht ist ebenfalls denkbar und insoweit kann man Vogel/Wiebel zustimmen. Wird beispielsweise in der Hochkonjunktur eine Steuer erhoben, um deren Aufkommen anschließend bei der Bundesbank stillzulegen, so läßt sich ohne Berücksichtigung der sonstigen Einnahmgestaltung feststellen, daß sie sicherlich den Erfordernissen des gew. Gl. Rechnung trägt.

Über die Haushaltswirtschaft insgesamt ist damit allerdings noch nichts gesagt. Für ihre Beurteilung ist immer eine globale Beurteilung des Bundesver-

-
- (1) Für Investitionen vgl. z.B. § 11 StWG, der entsprechend für die Länder (§ 14 StWG) und Gemeinden (GV) gilt (§ 16 Abs. I StWG - Stern-Münch-Hansmeyer, a.a.O., Anm. 1 zu § 11 StWG).
- (2) Zur Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes bei Eingriffen in den "Kernbereich" einer anderen Gewalt vgl. BVerfGE 9, S. 268 ff. (280).

fassungsgerichts vonnöten, wobei sich das Haushaltsgesetz als Beurteilungsgrundlage anbietet. Man wird daher nach Art und Bedeutung der Maßnahme sowie dem Zusammenhang, in dem sie getroffen wird, zu beurteilen haben, ob sie allein oder im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen an Art. 109 Abs. II GG gemessen werden kann.

4.5 Gesamtwirtschaftliche Würdigung und Verhalten des Landes B

Die Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklungstendenzen durch das Land B entsprach der des Finanzplanungsrates vom Herbst 1972 und Frühjahr 1973. Am 14. September 1972 hatten der Finanzplanungs- und der Konjunkturrat aufgrund ihrer Einschätzung der wirtschaftlichen Lage empfohlen, im Jahre 1973 sollten von den öffentlichen Haushalten keine expansiven Wirkungen ausgehen. Einen Zuwachs des Volumens aller öffentlichen Haushalte um maximal 10,5 % hielt man noch für vertretbar.⁽¹⁾ Im Frühjahr 1973 stellte sich eine zunehmende konjunkturelle Überhitzung ein, so daß der Finanzplanungsrat sich für restriktive öffentliche Haushalte und eine dem Niveau des Vorjahres entsprechende Nettokreditaufnahme aussprach. Steuermehreinnahmen gegenüber der Steuerschätzung vom 27. Februar 1973 sollten bei der Bundesbank stillgelegt werden.⁽²⁾

Wenden wir hier den oben entwickelten Maßstab an,⁽³⁾ dann hat das Land B dem Art. 109 Abs. II GG mit Sicherheit nicht Rechnung getragen, wenn sein Haushalt nicht konjunkturneutral war.

Konjunkturneutral wäre eine Steigerung des Landeshaushalts 1973 um 10,5 % gewesen, da dies dem errechneten Satz für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte entsprach, der grundsätzlich auch von jedem einzelnen Land einzuhalten war.⁽⁴⁾ Nur wenn ein unabweisbar höherer Bedarf durch das Land

(1) Vgl. SV-Rat Jahresgutachten 1973, RN 191 u. 208.

(2) A.a.O., Tabelle 19, S. 79.

(3) Vgl. S. 118 f.

(4) Vgl. o. S. 119 f.

nachgewiesen wird, ist eine Überschreitung des konjunkturneutralen Steigerungssatzes gerechtfertigt. Wir gehen hier davon aus, daß für das Land B ein solcher Nachweis nicht in Frage kommt. Wie sämtliche anderen Länder weitete auch B seine Ausgaben erheblich aus. Unter Berücksichtigung der inzwischen bekannt gewordenen Nachträge war eine Steigerung der Ausgaben um ungefähr 14,5 %⁽¹⁾ des Haushalts-Ist von 1972 geplant. Zwar hielt B bis zur parlamentarischen Verabschiedung des Haushaltsplanes 1973 die Ausgaben etwas zurück, lockerte jedoch dann ziemlich schnell die restriktive Haushaltsführung. Dies hatte zur Folge, daß B, wie auch die anderen Länder, bereits im Oktober 13,5 % mehr als im Jahr zuvor ausgegeben hatte. Insgesamt schätzt der SV-Rat die Ausgabensteigerung der Länder 1973 im Vergleich zu dem Haushalts-Ist 1972 auf 15 %.⁽²⁾ Unterstellen wir auch hier, daß das Land B keine Ausnahme vom Verhalten der anderen Länder machte, dann ergibt sich für das Jahr 1973 anstelle der konjunkturrell maximal tragbaren Steigerungsquote von 10,5 % eine tatsächliche Ausgabenzunahme von ca. 15 %.⁽³⁾ Hierdurch wurde die ohnehin große private Nachfrage noch durch die öffentliche verstärkt, ohne daß dem eine entsprechende gesamtwirtschaftliche Angebotssteigerung gegenübergestanden hätte. Das aufgrund der privaten Nachfrage bestehende Ungleichgewicht zwischen möglicher Nachfrage und möglichem Angebot wurde durch das Verhalten des Landes B vergrößert. Anstatt, wie Art. 109 Abs. II GG es verlangt, einen Beitrag zur Preisstabilität durch restriktives Haushaltsvolumen zu leisten, hat es im Verein mit den anderen Ländern "selbst wiederum einen Teil des Stabilisierungsproblems erst geschaffen".⁽⁴⁾ Die Folge war eine Preissteigerung von 7 % und nicht, wie sie die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht projiziert hatte, von 5,5 %.⁽⁵⁾

-
- (1) Dieser Satz entspricht der für alle Länder vom SV-Rat ermittelten geplanten Steigerungsrate - a.a.O., RN 198.
- (2) SV-Rat, a.a.O., RN 198.
- (3) Was eine Überschreitung der als Äußerstes zulässigen Rate um ca. 40 % bedeutet.
- (4) SV-Rat, a.a.O., RN 289.
- (5) Jahreswirtschaftsbericht 1974 der Bundesregierung, BR-Drs. 130/74, S. 23, RN 5.

Zweifelhaft könnte sein, ob das Zuwiderhandeln gegen die Gleichgewichtskomponente "Stabilität des Preisniveaus" dann offensichtlich sachwidrig ist, wenn das Land B sich auf unabdingbare Ausgaben (z.B. Investitionen, Personal) beruft. Wir sind im vorliegenden Fall davon ausgegangen, daß es das nicht getan hat. Unterstellt man aber eine solche Sachlage, dann wird man eine dem Art. 109 Abs. II GG verletzende Ausgabensteigerung nur als sachgerecht ansehen können, wenn dem Land eine die Ausgabensteigerung ermöglichende Zurückdrängung der privaten Nachfrage über seine Einnahmengestaltung nicht möglich war. Darüber hinaus darf die Abwägung zwischen den Gleichgewichtskomponenten und sonstigen Aufgaben nicht offensichtlich fehlsam sein.

S C H L U S S

Die vorstehende Prüfung hat gezeigt, daß eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Verpflichtung des Art. 109 Abs. II GG in sehr begrenzter Weise möglich ist, wobei sich die Grenzen der Justitiabilität zum Teil nur andeutungsweise und im Rahmen eines konkreten Falles aufzeigen ließen.

In Beantwortung der eingangs gestellten Frage, ob mangelnde Justitiabilität oder Einigkeit der Haushaltsträger hinsichtlich ihres prozyklischen Verhaltens für die Mißachtung des Art. 109 Abs. II GG ursächlich war, bleibt festzuhalten, daß es an der Justitiabilität nicht schlechthin fehlt. Eine verfassungsgerichtliche Entscheidung dürfte jedoch erst dann zu erwarten sein, wenn sich einmal die Interessenlage zwischen Bund und Ländern so zuspitzt, daß einer der Beteiligten es für politisch opportun hält, das haushaltswirtschaftliche Verhalten des anderen beim Bundesverfassungsgericht anzuprangern.

LITERATURVERZEICHNIS

- ABENDROTH, W. Das Grundgesetz, Eine Einführung in seine politischen Probleme, Pfullingen 1966.
- ANDEL, N. Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, in: Finanzarchiv, N.F., Tübingen, Bd. 32, 1973, S. 46 ff.
- BACHOF, O. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12, 1954.
- BADURA, P. Die Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: AöR 92 (1967), S. 382 ff.
- Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 446 ff.
- Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung. Ein exemplarischer Leitfaden, Frankfurt 1971.
- Verfassungsfragen der Finanzplanung. Festgabe für Th. Maunz, München 1971, S. 1 ff.
- BAUMANN, F.-A. Die Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Würdigung der wirtschaftlichen Gesamtlage durch die Exekutivorgane der Gemeinschaften, Diss. Hamburg 1965.
- BENDA, E. Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 849 ff.
- BERNING, K. Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat. Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der BRD, Diss. München 1968.
- BESTERS, H. Gleichgewicht, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, Freiburg 1959, Bd. 3, S. 979 ff.
- BIEDENKOPF, K. Rechtsfragen der Konzertierte Aktion, in: BB 1968, S. 1005 ff.
- BÖCKENFÖRDE, Ch. Verfassungswidrig durch Verfassungsänderung? Zur Einbeziehung der Gemeinde in die staatl. Konjunkturpolitik, DÖV 1969, S. 744 ff.

- BOMBACH, G. Quantitative und monetäre Aspekte des wirtschaftlichen Wachstums, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 15, Berlin 1959, S. 154 ff.
- BRANDT, K. Gleichgewicht, ökonomisches, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart u.a. 1965, Bd. 4, S. 599 ff.
- BRANDT, W. Reden und Interviews, Hamburg 1971.
- BULL, H.P. Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1973, S. 250 ff.
- CASSEL, D.
GUTMANN, G.
THIEME, H.-J. Hrsg. 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972.
- COLM, G. National Goals Analysis and Marginal Utility Economics, Finanzarchiv N.F., Bd. 24, Tübingen 1965, S. 209 ff.
- DENNINGER, E. Verfassungsauftrag und gesetzgebende Gewalt, JZ 1966, S. 767 ff.

Sozialstaat, in: Handlexikon zur Rechtswissenschaft, Hrsg. A. Görlitz, München 1972, S. 424 ff.

Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der BRD, 1. Die Leitbilder: Leerformeln? Lügen? Legitimationen?, Reinbek 1973.
- DÖLFEL, G. Hoheitliche Währungspolitik als verfassungsrechtliches Problem in der Bundesrepublik Deutschland, Salzburg 1972.
- DOLZER, R. Die staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 181, Berlin 1972.
- EHRENBERG, H. Zwischen Marx und Markt, Konturen einer infrastrukturorientierten und verteilungswirksamen Wirtschaftspolitik, Frankfurt 1973.
- EHMKE, H. Wirtschaft und Verfassung, Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung, Karlsruhe 1961.

Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20, Berlin 1963, S. 53 - 102.
- ELLWEIN, Th. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage Köln und Opladen 1965.

- ENGISCH, K. Der rechtsfreie Raum, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1952, Bd. 108, S. 385 ff.
- ESSER, J. Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen 1956.
- EYERMANN, E. und FRÖHLER, L. Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 5. Auflage, München 1971.
- FELDMANN, H.-J. Der politische Charakter verfassungsgerichtlicher Spruchstätigkeit, Diss. Würzburg 1971.
- FINANZBERICHT 1973 Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten Probleme des Haushaltsplanes der BRD für das Haushaltsjahr 1973 (Bundesministerium der Finanzen), Bonn 1973.
- FISCHER-MENSHAUSEN, H. Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, DÖV 1952, S. 673 ff.
Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer bundesstaatlichen Finanzreform, Schriften der Handelskammer Hamburg, 1966, Heft 8, S. 24.
- FOX, K.-P. Noch einmal : Zum Konzept des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, Finanzarchiv N.F., Tübingen 1972, Bd. 31, S. 198 ff.
- FREUND, M. Politik, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart u.a. 1964, Bd. 8, S. 356 ff.
- FRIAUF, K.-H. Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27, Berlin 1969, S. 1 ff.
- FRIEDRICH, O.A. Sozialpolitik als Stabilitäts- und Wachstumsfaktor, Wirtschaftsdienst 1971, S. 197 ff.
- FRIESENHAHN, E. Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1963.
Hüter der Verfassung? ZRP 1973, S. 188 ff.
- FRÖHLER, L. Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Linzer Hochschulschriften, Bd. 1, Wien u.a. 1969.
- OBERNDORFER, P.
- GEHRMANN, D., HARMSSEN, S. Monetäre Integration in der EWG, Dokumente und Bibliographie, Hamburg 1972.
- GEMPER Geldentwertung, Nominalwertprinzip und Besteuerung, fehlende wirtschaftliche Interpretation des Nominalwertprinzips, BB 1972, S. 761 ff.
- GEORGE, P. Wesen und Geltungsbereich des Begriffes der Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung in § 70 IV, S. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung v. 27. Juli 1957 (BGBl. I, S. 1081), Diss. Frankfurt 1963.

- GERFIN, H. Aufgaben und Hauptprobleme der Wirtschaftsprognostik, WiSt 1972, S. 185 ff.
- GIERSCH, H. Allgem. Wirtschaftslehre, Bd. 1, Grundlagen, Wiesbaden 1961.
Geldwertstabilität, Sparen und Wirtschaftswachstum, in: Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik, München 1971, S. 55 ff.
- GÖTZ, V. Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, JZ 1969, S. 89 ff.
- GREITEMANN, G. Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher des rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens, in: Wirtschaftsprüfer im Dienst der Wirtschaft, Festschrift für Ernst Knorr, Düsseldorf 1968, S. 257 ff.
- GROEBEN-BOECKH Handbuch für Europäische Wirtschaft, Loseblattkommentar, Baden-Baden 1958 ff.
- GUIZOT, F.P.G. Des conspirations et de la justice politique, Brüssel 1846.
- HÄBERLE, P. Gemeinwohljudikatur und Bundesverfassungsgericht, Öffentliche Interessen, Wohl der Allgemeinheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 95 (1970), S. 86 ff. u. 260 ff.
- HALLER, W. Supreme Court und Politik in den USA, Fragen der Justitiabilität in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, Bern 1972.
- HAMANN, A. Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. Neuwied/Rh. 1960.
- HANREICH, J. Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. München 1969.
- HANSMEYER, K.-H. Antizyklische Ausgabenpolitik? in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, D. Cassel, G. Gutmann, H.-J. Thieme Hrsg., Stuttgart 1972, S. 212 ff.
- HARMSSEN, S. S. Gehrman
- HARTWICH, H.-H. Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln und Opladen 1970.
- HAUSER, R. Vermögensumverteilung bei schleichender Inflation, Münchener Universitätsschriften, Reihe der staatswissenschaftl. Fakultät Bd. 2, Kallmünz 1969.

- HEINZE, Ch. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Umbildung der Verfassung, in: Der Staat 6 (1967), S. 433 ff.
- Autonome und heteronome Verteilung, Rechtsordnung staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung, Berlin 1970.
- HELLMANN, R. Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1972.
- HENKE, K.-D. 'Konjunkturgerecht', Bundeshaushalt 1973, Wirtschaftswoche 1973, S. 39 ff.
- HENNIES, M.O.E. Das nicht so magische Polygon der Wirtschaftspolitik, Berlin 1971.
- HERZOG, R. Allgemeine Staatslehre, Frankfurt/M. 1971.
- HESSE, K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Karlsruhe 1972.
- HIRSCH, J. Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1968.
- HOCKEL, D. 'Gefährdung' und 'Störung' des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz, BB 1970, S. 1032 ff.
- HÖNSCHEID, Kl. Das Problem einer gesetzlichen Normierung der finanzpolitischen Willensfindung, dargestellt am Beispiel des Stabilitätsgesetzes, Diss. Köln 1972.
- HOFFMANN, W. Rechtsfragen der Währungsparität, Bankrechtliche Schriften des Instituts für Bankwirtschaft und Bankrecht an der Universität zu Köln, Bd. 5, München 1969.
- HOLLMANN, H.H. Rechtsschranken der Globalsteuerung, in: Der Betrieb 1973, S. 1633 ff.
- HOLUB, H.-W. Zur Kritik des Bruttosozialprodukts als Wohlstandsindektor, WiSt 1974, S. 60 ff.
- HÜTTL, A. Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, DVBl. 1968, S. 673 ff.
- IPSEN, H.-P. Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.
- JAHRESWIRTSCHAFTSBERICHT 1973 der Bundesregierung Bundesrat-Drs. 164/73, Bonn 1973.
- JAHRESWIRTSCHAFTSBERICHT 1974 der Bundesregierung Bundesrat-Drs. 130/74, Bonn 1973.

JARASS, H.

Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, Diss. München 1974.

JELLINEK, H.

Die Weiterentwicklung des Grundgesetzes durch die Rechtsprechung des BVerfGer, Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart N.F., Bd. 16, 1967, S. 183 ff.

JÖHR, W.A. und
KNETSCHAUER, F.

Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 25, Berlin (1962), S. 415 ff.

KAMP, M.E.,
LANGHEINRICH, C.,
STAMM, F.H.

Das optimale Finanzsystem, 2. Auflage, Bonn 1969.

KASSIMATIS, G.

Der Bereich der Regierung, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 66, Berlin 1967.

KAUFMANN, E.

Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 9 (1952), S. 1 ff.

KELSEN, H.

Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDStRL 5 (1929), S. 30 ff.

KEYNES, J.M.

The General Theory of Employment Interest and Money, 11. unveränd. Auflage, London 1957.

KIRSCHEN, E.S. u.a.

International vergleichende Wirtschaftspolitik. Versuch einer europäischen Grundlegung, in: Quaestiones Economicae Bd. 6, Hans Besters Hrsg., Berlin 1967.

KLAUS, J.

Die konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 67 (1972), S. 11 ff.

KLEIN, F.

BVerfGer und richterliche Beurteilung politischer Fragen, Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster, Heft 59, Münster 1966.

KLEIN, H.-H.

Bundesverfassungsgericht und Staatsraison
Über die Grenzen normativer Gebundenheit des Bundesverfassungsgerichts, Frankfurt 1968.

KLOEPFER, M.

Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, NJW 1971, S. 1585 ff.

KOMMISSION ÜBER DIE
FINANZREFORM

Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troeger-Gutachten), Stuttgart u.a. 1966.

- KRAUSE-JUNK, G. Zum Konzept des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, Finanzarchiv N.F., Bd. 30, Tübingen 1971, S. 212 ff.
- KRÜGER, H. Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, Stuttgart u.a. 1966.
Die verfassungsgerichtl. Beurteilung wirtschaftspolitischer Entscheidung, DÖV 1971, S. 289 ff.
- KÜLS, B. Zur Frage der Effizienz von Lohnleitlinien, WiSt 1972, S. 93 ff.
- LANDES, H. Die Gefährdung und Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz, Diss. Würzburg 1972.
- LARENZ, K. Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Auflage, Berlin u.a. 1969.
- LAUFER, H. Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Studien zum Bundesverfassungsgericht der BRD, Tübingen 1968.
- LECHNER, H. Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Auflage, München 1973.
- LEIBHOLZ, G. Politics and Law, Leyden 1965.
Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 - 1971, 2. Auflage der vom Bundesverfassungsgericht aus Anlaß seines 10-jährigen Bestehens hrsg. Informationsschrift, Karlsruhe 1971.
Demokratie und Rechtsstaat, II. Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat, in: Schriftenreihe des Niedersächsischen Landes, Zentrale für politische Bildung, Reihe A, Heft 5, Hannover 1961.
- LEISNER, W. Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, Recht und Staat, Heft 286/287, (1964), S. 1 ff.
- LEPA, M. Grundrechtskonflikte, DVBl. 1972, S. 161 ff.
- LERCHE, P. Übermaß und Verfassungsrecht, Köln, Berlin u.a. 1961.
Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdiagnostik, Zu den nicht erfüllten Gesetzgebungsaufträgen, AöR 90 (1965), S. 341 ff.
Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, Festgabe für Th. Maunz zum 70. Geburtstag, München 1971, S. 287 ff.

- LINDACHER, W. F. Verfassungsrechtl. Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung, Diss. Würzburg 1963.
- LOEWENSTEIN, K. Verfassungslehre, 2. Auflage, Tübingen 1969.
- LOMPE, K. I. Gesellschaftspolitik und Planung, Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Planung Perspektiv Bd. I, Wilfried Müdel Hrsg., Freiburg 1971.
- LUHMANN, N. Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen 1968.
- MAAß, J. Die Flexibilität der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Theorie der öffentlichen Ausgabenpolitik, Diss. Köln 1971.
- MACKSCHEIDT, K. I. Zur Bewertung der Ziele Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung im Rahmen der Trade-off-Analyse, Wirtschaftspolitische Chronik Jg. 21, (1972), S. 17 ff.
- MANN, F.-K. Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Eine Einführung, Jena 1930.
- MARCIC, R. Verfassung und Verfassungsgericht, Wien 1963.
- MARX, D. Zahlendemagogie oder Wirtschaftspolitik nach Maß? Zur quantitativen Wirtschaftspolitik in der BRD seit 1966, Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 90, (Berlin), S. 261.
- MAUNZ, Th. Das Bundesverfassungsgericht, BayVBl. 1963, S. 33 f.
Kommentierung zu Art. 109 GG, in: Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum Grundgesetz Bd. II, München 1971.
Deutsches Staatsrecht, 19. Auflage, München 1973.
- MAUNZ/SIEGLOCH/SCHMIDT-
BLEIBTREU/KLEIN Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München 1972.
- MCWHINNEY, E. Judicial Review and the West German Constitutional Court, Harvard Law Review, Vol. 75, 1961, S. 5 ff.
- MEYER, W. Konzertierte Aktion und quantitative Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 67 (1972), S. 103 ff.
- MESTMÄCKER, E.-J. Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung, ZHR 137 (1973), S. 97 ff.

- MÖLLER, A. Hrsg.
Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Auflage, Hannover 1969.
- MOLITOR, B.
Kommentierung der Artikel 103 ff. EWGV, in: Groeben-Boeckh, Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 7, Baden-Baden 1973.
- MÜLLER-GRIES-GIESSLER
Kommentar zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 2. Auflage, Frankfurt u.a. 1970.
- MÜLLER-HENNEBERG-SCHWARTZ
Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Europäisches Kartellrecht, 2. Auflage, Köln u.a. 1963.
- MÜLLER-RÖMER
Zur rechtlichen Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, DÖV 1969, S. 703 ff.
- OBERNDORFER, P.
S. Fröhler.
- O. E. C. D.
Finanzpolitik im Dienste des wirtschaftlichen Gleichgewichts, Erfahrungen, Probleme, Lehren, Paris 1968.
The Growth of Output 1960 - 1980, Retrospect, Prospect and Problems of Policy, Paris 1970.
- OFFE, C.
Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, G. Kress, D. Senghaas Hrsg., Frankfurt 1969, S. 182 ff.
- OTT, A. E.
Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, A. E. Ott, Hrsg., Tübingen 1967, S. 93 ff.
- PAPIER, H.-J.
Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR 98, Tübingen 1973, S. 528 ff.
- PATZIG, W.
Verfassungsrechtliche Betrachtungen zum Entwurf eines Stabilisierungsgesetzes, DVBl. 1966, S. 672 ff.
Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts, AöR 1967, S. 297 ff.
Verhandlungen des 47. Dt. Juristentages, Bd. II, Sitzungsbericht, Teil N. Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung. - Spielraum und Grenzen, München 1968, S. N 8 ff.
- PAULICK, H.
Verfassungsmäßige Grenzen wirtschaftspolitisch motivierter Steuerpolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 203 ff.

- PIDUCH, E. A. Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart u. a. 1969
- PREISER, E. Nationalökonomie heute, München 1965.
- PROGNOS-AG Gesellschaftliche Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums, Prognos-Studien 4, Basel 1971.
- RECKTENWALD, H.-C. Ist der Kameralismus überwunden? in: Der Volkswirt, 1969, S. 32.
Der Haushalt ist noch kein Regierungsprogramm, in: Wirtschaftswoche 1973, S. 30 ff.
- REGUL, R. Hrsg. The Budget Today. Public Finance and the Market Economy in Affluent Societies, Semaine de Bruges 1967, Collège d'Europe, Hrsg., Brügge 1968.
- RINCK, G. Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen, in: Recht im Wandel, Festschrift 150 Jahre Carl Heymanns Verlag-KG, Köln u. a. 1965, S. 361 ff.
- RITTER, H. Verfassungsrechtliche Gesetzgebungspflichten, Diss. Bonn 1967.
- RITTIG, G. Zielkollision oder Instrumentenkollision? in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Beiträge zur politischen Wirtschaftslehre, Festgabe für G. v. Eyern, C. Böhret und D. Grosser, Hrsg., Berlin 1967, S. 148 ff.
- ROELLECKE, G. Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, Heidelberg 1961.
- v. ROSEN - v. HOEWEL, H./WEICHSEL, L. Öffentliche Finanzwirtschaft. Finanzverfassung, Haushalt, Finanzplanung, antizyklische Haushaltspolitik, Stuttgart 1971.
- ROTH, G. Die Gefahrenvorsorge im sozialen Rechtsstaat, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 38, Berlin 1968.
- RÜRUP, B. Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, in: Finanzwirtschaftliche Forschungsarbeiten N.F., Heft 40, Berlin 1971.
Handlungsverzögerungen diskretionärer Fiskalpolitik: Konstruktionsfehler oder Element rationaler Politik? Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 93 (1973), S. 35 ff.
- RÜRUP, B. und SIEDENBERG, A. Ist der Welt bestes Konjunkturgesetz noch etwas wert? Wirtschaftswoche 1973, S. 58 ff.

- RUPP, H. H. Verfassungsgerichtliche Überprüfung von Haushaltsgesetz im Wege der "abstrakten Normenkontrolle", NJW 1966, S. 1097 ff.
Die Bindung des Richters an das Gesetz, NJW 1973, S. 1769 ff.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG Stabiles Geld - stetiges Wachstum, Jahresgutachten 1964/65, Stuttgart u.a. 1965.
Im Sog des Booms, Jahresgutachten 1969/70, Stuttgart u.a. 1969.
Gleicher Rang für den Geldwert, Jahresgutachten 1972, Stuttgart u.a. 1972.
Jahresgutachten 1973, BT-Drucksache 7/1273, Bonn 1973.
- SAINT-GEOURS, J. La politique économique des principaux pays industriels de l'occident, Paris 1969.
- SAMUELSON, P. A. Volkswirtschaftslehre, Band I und II, 4. Auflage, Köln 1970.
- SATTLER, A. Die Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan und als Gericht, Diss. Göttingen 1955.
- SCHAEDEER, R. Gemeinwohl und öffentliche Interessen im Recht der globalen Wirtschafts- und Finanzplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, S. 92 ff.
- SCHARPF, F. W. Grenzen richterlicher Verantwortung. Die political-question Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court, Karlsruhe 1965.
Die politischen Kosten des Rechtsstaates. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 1, N. Kloten u. F. Neumark, Hrsg., Tübingen 1970.
- SCHERER, J. Die Wirtschaftsverfassung der EWG, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft Bd. 50, Baden-Baden 1970.
- SCHEUNER, U. Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik, DVBl. 1952, S. 293 ff.
Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik, DVBl. 1952, S. 612 ff.

noch Scheuner, U.

Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für R. Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962.

Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Wirtschaftsrechtliche Aufsätze, 1946 - 1970, Frankfurt 1971.

Staatszielbestimmungen, Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, R. Schnur, Hrsg., München 1972, S. 325 ff.

SCHICK, W.

Haushaltsplan und Haushaltsgesetz vor Gericht, JZ 1967, S. 211 ff.

SCHILLER, K.

'Wirtschaftspolitik', Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart u.a. 1965, S. 210 ff.

SCHLECHT, O.

Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, in: Planung III, J. Kaiser, Hrsg., Baden Baden 1968, S. 111 ff.

Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze Heft 35, Tübingen 1972.

SCHMAHL, H.-J.

Globalsteuerung der Wirtschaft, Die neue Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1970.

SCHMID, K.-P.

Auf der Suche nach dem Netto-Glück, 'Die Zeit', Nr. 2 v. 4.1.1974, S. 30/31.

SCHMIDT-BLEIBTREU, B.,
KLEIN, F.

Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Neuwied 1970.

SCHMIDT, H.

Reden und Interviews 1, Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1973.

SCHMIDT, K., und
WILLE, E.

Die mehrjährige Finanzplanung, Wunsch und Wirklichkeit, in: Wirtschaft und Gesellschaft Heft 3, N. Kloten und F. Neumark, Hrsg., Tübingen 1970.

SCHMIDT-PREÜß, M.

Plan-Programm und Verfassung - Bemerkungen zu § 1 Stabilitätsgesetz, DVBl. 1970, S. 535 ff.

SCHMIDT, R.

Wirtschaftspolitik und Verfassung, Grundprobleme, Baden-Baden 1971.

- STIHL, R. Verfassungsmäßigkeit und Justiziabilität des § 19 Stabilitätsgesetzes, Diss. Hamburg 1972.
- STORBECK, D. Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, KYKLOS, Vol. XXII 1970, S. 98 ff.
- STUCKEN, R. Haushaltspolitik und das Gesetz zur Förderung der Stabilität, Finanzarchiv N.F., Bd. 27, Tübingen 1968, S. 202 ff.
- THIELE, W. Einführung in das Wirtschaftsverfassungsrecht, Göttingen 1970.
- THOMA, R. Probleme der globalen Konjunktursteuerung, BB 1971, S. 1019 ff.
- TIMM, H. Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reiches, in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Festgabe der jur. Fakultäten zum 50-jährigen Bestehen des Reichsgerichts in 6 Bänden, Bd. I, Berlin u.a. 1929, S. 179 ff.
- Wirksame konjunkturpolitische Instrumente, Wirtschaftsdienst 1967, Hamburgisches Weltwirtschafts-Archiv, Hrsg., S. 350 ff.
- Der konjunkturneutrale öffentliche Haushalt, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, H. Haller, L. Kullmer, C.S. Shous, H. Timm, Hrsg., Tübingen 1970.
- TINBERGEN, J. Wirtschaftspolitik, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Bd. 8, Egon Tuchtfeldt, Hrsg., Freiburg 1968.
- TOMUSCHAT, Ch. Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle, Einige Bemerkungen zum Verfahren über den Grundvertrag, DÖV 1973, S. 601 ff.
- TRIEPEL, H. Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDStRL 5 (1929), S. 2 ff.
- TROEGER-GUTACHTEN siehe Kommission über die Finanzreform.
- TUCHTFELDT, E. Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung - Zwei wirtschaftspolitische Experimente, Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 1, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Hrsg., 1973, S. 7 ff.
- ULE, C. H. Empfiehlt es sich, die Bestimmungen des europäischen Gemeinschaftsrechts über den Rechtsschutz zu ändern oder zu ergänzen? Gutachten für den 46. DJT, Ständige Deputation des DJT, Hrsg., Bd. I, Teil 4, München und Berlin 1966.

- VIALON, F.K. Haushaltsrecht, Kommentar zur Haushaltsordnung, 2. Auflage, Berlin u.a. 1959.
- VOGEL, Kl. Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69, Institut für Steuerrecht der Rechtsanwaltschaft e.V. Bochum, Hrsg., Herne 1969, S. 225 ff.
- Finanzverfassung und politisches Ermessen, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 108, Karlsruhe 1972.
- VOGEL/KIRCHHOF Kommentierung zu Art. 104 a GG, in: Bonner Kommentar, Februar 1971.
- VOGEL/WALTER Kommentierung zu Art. 105 GG, in: Bonner Kommentar.
- VOGEL/WIEBEL Kommentierung zu Art. 109 GG, in: Bonner Kommentar, Oktober 1971.
- WAGNER, H. Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27, Berlin 1969, S. 49 ff.
- WAELEBROECK, M. in: Les Nouvelles, Droit des Communautés Européennes, W.J. Ganshof van der Meersch Hrsg., Bruxelles 1969, RN 2255 ff.
- WATRIN, Chr. Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: Die Aussprache Jg. 17 (1967), S. 97 ff.
- WEBER, W. Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Auflage, Stuttgart 1958.
- Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, Der Staat Bd. 4 (1965), S. 419 ff.
- WELLER, F. Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaftspolitische Studien 11, Aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, H. Jürgensen, Hrsg., Hamburg 1967.
- WELTY, E. Vom Sinn und Wert der menschlichen Arbeit, Göttingen 1946.
- WIEBEL, M. Wirtschaftslenkung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz nach dem Erlass des StabG, res publica Bd. 23, Stuttgart u.a. 1971.
- WINTER, T. Handlungs- und Wirkungsverzögerung in der Wirtschaftspolitik, Versuch einer ökonomisch-politischen Analyse, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 160, Berlin 1971.

WITTIG, P.

Politische Rücksichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staat, Bd. 8 (1969), S. 137 ff.

Gesetzgeberisches Ermessen und verfassungsgerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsrecht, BB 1969, S. 388.

WOHLFAHRT, E.,

EVERLING, U.

GLÄSNER, H.,

SPRUNG, R.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum EWG-Vertrag, Berlin-Frankfurt/M., 1960.

WOLFF, Hans

Verwaltungsrecht I, 8. Auflage, München 1971.

ZACHER, H. F.

Soziale Gleichheit. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip, AbR 93 (1968), S. 341 ff.

ZUCK, R.

Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Verfassung (Art. 3, 12, 14 GG), BB 1967, S. 805 ff.

Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 1301 ff.

Gefährdung der Ziele des § 1 Stabilitätsgesetz und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, DÖV 1967, S. 801 ff.

ZUNKER, A.

Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Planungsstudien Bd. 9, J. H. Kaiser Hrsg., Frankfurt u. a. 1972.

LEBENS LAUF

Am 16. November 1943 wurde ich, Christoph Fahr - Becker, als Sohn des Dr. med. Heinrich Becker und seiner Ehefrau Dr. med. Sitta Becker, geborene von Hanstein, in Quedlinburg / Provinz Sachsen geboren.

Nach dem Besuch der Volksschule von 1950 - 1954 wurde ich in demselben Jahr an der Freiherr - vom Stein - Schule in Fulda aufgenommen, an der ich 1963 das Abitur ablegte. Anschließend studierte ich Rechts- und Volkswirtschaft in Frankfurt / Main, Genf und München. 1968 legte ich das Referendarexamen in München ab.

Im Dezember 1968 begann ich meine Referendarausbildung, die ich 1970 / 71 für 10 Monate unterbrach, um mit Hilfe eines Stipendiums des Auswärtigen Amtes EWG - Recht und Volkswirtschaft am College of Europe in Brügge zu studieren. Von September 1972 bis Juni 1973 absolvierte ich eine auf amerikanischen Lehrmethoden beruhende betriebswirtschaftliche Zusatzausbildung am Institut Européen d' Administration des Affaires (I. N. S. E. A. D.) in Fontainebleau. Im Frühjahr 1973 heiratete ich Fräulein Maria - Anna Holz und schloß meine Referendarzeit mit dem Assessorexamen ab.

Im November desselben Jahres wurde ich als Rechtsanwalt an den Landgerichten München I und II sowie dem Amtsgericht München zugelassen. Im März 1974 trat ich eine Stelle bei der Ready Mixed Concrete Europe Management Services GmbH in Ratingen an.

Mitte Mai wurde ich an dem Amtsgericht und dem Landgericht in Düsseldorf als Rechtsanwalt zugelassen.

